

# A REVITALIZAÇÃO DA ESFERA PÚBLICA: LIMITES E POSSIBILIDADES SOB UMA PERSPECTIVA JURÍDICO-DEMOCRÁTICA

Mariana Siqueira de Carvalho Oliveira\*

## 1. Introdução

Há 25 séculos, a democracia vem sendo “discutida, debatida, apoiada, atacada, ignorada, estabelecida, praticada, destruída e depois às vezes restabelecida” (DAHL, 2001, p. 12), porém não há consenso quando se quer alcançar seu conceito “definitivo”. “(..) ‘democracia’ tem significados diferentes para povos diferentes em diferentes tempos e diferentes lugares” (DAHL, 2001, p. 12) e, portanto, não é de sua natureza pretender-se hermética e “conceituável”<sup>1</sup>. Ela é descontínua, avança e retrocede, porém se realiza continuamente<sup>2</sup>, e por isso mesmo é tão fascinante e desejada. “Por toda parte, o espírito democrático está em ação; também por toda parte, pode se degradar ou desaparecer” (TOURAINÉ, 1996, p. 34).

Como assinala MOUFFE, é tempo de uma reflexão profunda sobre a democracia, sem mais opô-la ao totalitarismo. É preciso examinar seu funcionamento, limites e possibilidades (1994, p. 2), sem deixar de captar o seu caráter histórico, já que a democracia é o “produto de uma história, de uma cultura e de toda uma série de condições que não são fáceis de reproduzir” (1994, p. 4). Para DAHL, as perguntas “o que é democracia?” e “por que democracia?” estão vinculadas ao ideal de democracia (“metas e ideais”). Já as questões “que instituições políticas a democracia exige?”<sup>3</sup> e “que condições favorecem a democracia?” agregam-se à realidade

---

\* Especialista em Direito Sanitário – CEPEDISA/USP, Mestre em “Direito, Estado e Constituição” – FD/UnB, Professora colaboradora da DIREB/FIOCRUZ, Pesquisadora do Grupo “Sociedade, Tempo e Direito” (Plataforma Lattes) da FD/UnB.

<sup>1</sup> “Se ‘democracia’ significou diferentes coisas em épocas diferentes, como poderemos nós concordar sobre o que signifique hoje?” (DAHL, 2001, p. 13)

<sup>2</sup> Em grande medida, portanto, a democracia parece ininteligível se afastada de sua **história** e de sua **realização contínua**; em lugar de funcionar como uma idéia “nominal”, o autogoverno popular faz parte de uma narrativa – que pode ser contada na forma de uma “história” ou de um “conto” sobre democracia. (DALLMAYR, 2001, p. 13) **(grifou-se)**.

<sup>3</sup> Sobre as instituições, DAHL adverte: “Uma palavra de advertência: dizer que determinadas instituições são necessárias não é dizer que elas sejam suficientes para atingir a democracia perfeita. Em todos os países democráticos há uma grande lacuna entre a democracia real e a democracia ideal. Esta lacuna oferece uma dificuldade: poderíamos encontrar maneiras de tornar países ‘democráticos’ mais democráticos?” (2001, p. 42).

(“governos democráticos reais”). Ambos os tipos são essenciais para a construção do cenário democrático ocidental (2001, p. 39-40)<sup>4</sup>.

## 2. Considerações Iniciais sobre Democracia e Esfera Pública

A compreensão da globalização hegemônica e da existência mútua de processos globais contra-hegemônicos é essencial para a percepção da democracia nos dias de hoje. Um cenário predominantemente globalizado pelos ideais capitalistas e pós-consenso de Washington não é propenso à democracia focada na participação da comunidade – a democracia, nesse modelo, deve ser praticada sob a égide da representação liberal. O cosmopolitismo compromete-se em romper com essa hegemonia, principalmente no âmbito do exercício democrático – o seu enfoque é na democracia participativa e nas práticas locais que podem ser adequadamente globalizadas, sempre se adaptando às realidades locais.

O desmonte dos valores hegemônicos e altamente globalizados torna-se necessário para o surgimento de uma sociedade democrática. HABERMAS entende que a luta pela implementação de princípios específicos de justiça distributiva e as controvérsias que os envolvem, por exemplo, “devem ser submetidas a uma **avaliação democrática**, e não a especulações teóricas sobre o como o mercado funciona ou deixa de funcionar. (...) a decisão final deve caber aos cidadãos” (2004, p. 40) (**grifou-se**)<sup>5</sup>.

A prática e os ideais democráticos são muito mais amplos que o reducionismo construído em torno deles. As eleições não são uma mera alternância de poder, pois simbolizam o essencial da democracia: o poder não se identifica com os ocupantes do governo, mas sim com o cidadão que elege periodicamente seus representantes. As idéias de situação e oposição, maioria e minoria, cujas vontades devem ser garantidas e respeitadas por lei, vão além das aparências: a democracia é a única forma política que considera o conflito legítimo e legal, permitindo que seja trabalhado politicamente pela própria sociedade. A crença numa eventual solução definitiva dos conflitos, como entende MOUFFE, “longe de fornecer o horizonte necessário ao projeto democrático, efetivamente o coloca em risco” (1994, p. 8)<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> “Quando se discute a democracia, talvez nada proporcione confusão maior do que o simples fato de ‘democracia’ referir-se ao mesmo tempo a um **ideal** e a uma **realidade**.” (DAHL, 2001, p. 37) (**grifou-se**)

<sup>5</sup> Nesse sentido, HABERMAS contrapõem-se aos teóricos neoliberais, em especial Hayek, que defendia que o mercado, em condições ideais, atenderia também a certos princípios de justiça distributiva.

<sup>6</sup> Para HABERMAS, aí se encontra a essência do Direito moderno: a função de solucionar conflitos inter-subjetivos, sem a pretensão de alcançar finalidades coletivas.

No entanto, para que haja democracia, é preciso ir além dos aspectos “triviais” (eleição, partido político, vontade da maioria e da minoria etc.). Deve-se instituir algo mais profundo: deve-se instituir direitos. Assim, uma sociedade democrática é aquela na qual há a criação de direitos<sup>7</sup>.

Contudo, como a democracia moderna é representativa, o direito à participação tornou-se indireto por meio da escolha de representantes. A partir disso, na História observou-se a tendência em limitar a participação dos cidadãos ao poder, ainda que sob a forma de representação.

As lutas sociais, no entanto, forçaram a ampliação dos direitos políticos com a criação do sufrágio universal e a garantia da elegibilidade de qualquer um. Ou seja, mais uma vez, as lutas sociais transformaram a simples declaração de um direito em direito real – criação de direitos. As lutas por igualdade e liberdade ampliaram os direitos políticos (civis) e, a partir destes, criaram os direitos sociais – trabalho, moradia, transporte, educação, lazer, cultura; a luta por participação política também ampliou os direitos civis – direito de fiscalizar o Estado, direito à informação pela publicidade das decisões estatais etc. Dessa forma, a democracia é invenção<sup>8</sup> porque, longe de ser mera conservação de direitos, é a criação ininterrupta de novos direitos (CHAUI, 2002, p. 336).

Por isso, há dois traços principais que marcam a democracia e a distinguem de todas as outras formas sociais e políticas: considera o conflito legítimo (contrapoder social que limita poder do Estado), além de ser verdadeiramente histórica, isto é, aberta ao tempo, ao possível, às transformações e ao novo (CHAUI, 2002, p. 336).

Portanto, a sociedade democrática possui uma cidadania ativa e espaço para a criação de direitos, garantia desses direitos e participação direta no espaço da decisão política. A cidadania ativa é capaz de fazer o salto do interesse ao direito, colocando no social a existência de um sujeito novo que se caracteriza como sujeito de direitos (SOUSA JUNIOR, 2002, p. 49-50).

Uma cidadania real só poderia surgir quando a sociedade se enxergasse como uma profusão de sujeitos ativos e destinatários do regime democrático. A cidadania deveria ser tida como *processo* e como *participativa efetiva* (CARVALHO NETTO, 2001, p. 22). Chega-se,

---

<sup>7</sup> Sobre a idéia de “criação de direitos”, ver CHAUI, 2002, p. 331.

<sup>8</sup> Alguns teóricos possuem essa visão de democracia como “constante invenção”. Segue entendimento de DAHL: “Como o fogo, a pintura ou a escrita, a democracia parece ter sido inventada mais de uma vez, em mais de um local. (...) Pressuponho que a democracia possa ser inventada e reinventada de maneira autônoma sempre que existirem as condições adequadas” (2002, p. 19).

então, ao terceiro paradigma constitucional, ainda em construção, que tem como questão central a tensão entre o público e o privado. O público não é mais o exclusivamente estatal e o privado não é só egoísmo numa sociedade complexa e diferenciada como a atual, marcada também por novas formas de associação que caracterizam, em grande parte, o chamado terceiro setor. Diferente dos paradigmas constitucionais anteriores, não se verifica mais a exacerbação de uma esfera em contraposição à outra, nem a diluição do público no estatal, pois não há mais como identificar, tendo em vista essas novas formações sociais, o público com o Estado (ARAÚJO PINTO, 2003, p. 28). Pelo contrário, ressalta-se a equíprimordialidade das dimensões pública e privada, nos dizeres de HABERMAS (1997). Não só a esfera pública é redimensionada, como também a privada, com pretensões agora de autodeterminação, autonomia e liberdade.

CARVALHO NETTO, com base nos ensinamentos de Mouffe e Müller, afirma que “a democracia requer uma identidade em constante tensão com as diferenças” e também “as esferas pública e privada são dimensões em permanente tensão e interdependentes” (2001, p. 23). Focaliza-se não mais um conceito estagnado e massificante de povo, mas sim como uma complexa rede de comunicação com possibilidade de participação.

Ainda nas palavras de CARVALHO NETTO, o constitucionalismo, hoje, “se faz em concreto e depende da vida, da cultura, da tradição” (2001, p. 24). E, na realidade comunicativa e procedimental que se foca no Estado Democrático de Direito, a linguagem tem papel fundamental, não devendo ser aprisionada por esta ou aquela gramática, mas sim vivida e vivenciada por todos, numa tomada de consciência dos riscos inevitáveis que devem ser enfrentados por toda a sociedade (2001, p. 30).

Assim, a participação torna-se questão essencial no Estado Democrático de Direito. Como salienta DALLARI, o Estado Democrático de Direito “reconhece, respeita e incorpora as conquistas pelo Estado de Direito e pelo Estado Social de Direito, mas soma à igual possibilidade de participação na elaboração das normas gerais que devem reger a organização social e o controle de sua aplicação aos casos particulares” (DALLARI, 2003, p. 367-368). Só cabe enxergar a Constituição nesse paradigma como algo compartilhado intersubjetivamente pela comunidade de cidadãos (CARVALHO NETTO, 2001, p. 30). Ela deve pertencer a todos, impossível de ser privatizada.

Com isso, vem-se aprofundando os questionamentos acerca da suficiência do modelo democrático exclusivamente representativo, tentando-se retomar a necessidade da participação

direta dos cidadãos nas decisões políticas para a efetivação do ideal democrático. “A democracia é um estado de participação” (BORDENAVE, 1985, p. 8) e ela só existe quando o povo tem oportunidades significativas de participar da formação de políticas públicas.

Entre os novos modos de se observar o processo democrático, Habermas, a partir de “Direito e Democracia: entre faticidade e validade”, adota uma teoria discursiva do Direito e da Democracia, com base no procedimento como forma propícia para a prática de discursos com o objetivo de produzir ações legítimas de densificação de direitos<sup>9</sup>. Para o estudioso alemão, o Direito tem uma gênese democrática, uma vez que a realização do sistema de direitos origina-se nos fluxos de comunicação e nas influências públicas que, ao emergirem da sociedade civil e da esfera pública política, são convertidos em poder comunicativo por via de procedimentos democráticos (HABERMAS, 1997, vol. 2, p. 186). O autor defende a reconexão entre procedimentalismo e participação e, para tanto, é preciso ter uma esfera pública revitalizada.

A necessidade de participação social e de descentralização das decisões são pressupostos para uma democracia procedimental, pautada na política deliberativa, “incompatível com o conceito da sociedade centrada no Estado” (HABERMAS, 1997, vol. 2, p. 10), como também incompatível com conteúdos pré-constituídos para o exercício democrático. O modelo procedimental, longe de ser vazio de conteúdo, apresenta como pressuposto um conteúdo variável, preenchido pelas contínuas deliberações. Aliado à racionalidade comunicativa, é um novo meio de lidar com as reivindicações valorativas, mais uma atitude que um conteúdo (SOUZA, 1997, p. 143).

Para Habermas, o ideal de emancipação e as promessas de liberdade e igualdade do projeto de modernidade iluminista ainda não se realizaram. Ele quer uma emancipação coerente com o mundo atual e com o processo de desenvolvimento ocidental (SOUZA, 1997, p. 139). Para que isso ocorra, deve-se abdicar do paradigma da consciência e entender a racionalidade a partir da intersubjetividade e da descentralização em relação ao ego, fazendo um uso público da razão<sup>10</sup>. Assim, dar continuidade ao projeto inacabado da modernidade não é dar continuidade ao modelo liberal hegemônico: resgata-se o conceito de razão para lhe conferir uma significação distinta. O

---

<sup>9</sup> “No interior das teorias contra-hegemônicas, J. Habermas foi o autor que abriu o espaço para que o procedimentalismo passasse a ser pensado como **prática social** e não como método de constituição de governos” (SANTOS & AVRITZER, 2002, p. 52) (**grifou-se**). Assim, a democracia participativa, tão em voga nos estudos de teoria democrática, deve estar vinculada a essa modificação do conceito de procedimentalismo e, conseqüentemente, do que vem a ser prática social nesse contexto.

<sup>10</sup> Em outra perspectiva, Habermas rejeita a absolutização da razão instrumental, seja na sua avaliação positiva (Marx), seja na sua avaliação negativa (Weber e Escola de Frankfurt) (SOUZA, 1997, p. 139).

fim do pensamento metafísico, esse sim apontado por Habermas, não implica no fim da modernidade, ou seja, a superação da metafísica implica buscar uma solução reconstrutiva para o mundo moderno (EISENBERG, 2003, p. 30-31).

Nesse sentido, o autor constrói a teoria da ação comunicativa, pautada numa racionalidade comunicativa que, em seu projeto, é apontada como uma “competência potencial, passível de tornar-se efetiva nas sociedades modernas” (SOUZA, 1997, p. 142). Em sucintos termos, Habermas descreve essa teoria como:

Uma tentativa de provar a plausibilidade da idéia de que uma pessoa que se socializou numa determinada língua e numa determinada forma de vida cultural não pode senão dedicar-se a certas práticas comunicativas, acedendo assim tacitamente a certos pressupostos pragmáticos presumivelmente gerais (HABERMAS, 2004, p. 20).

O processo democrático, nesses termos, fundamenta sua razão prática na teoria do discurso, isto é, no agir orientado pelo entendimento – no agir comunicativo. A razão comunicativa, diferente da razão prática, não focaliza os atores singulares ou macrossujeitos; ela se realiza no meio lingüístico, por meio de interações e redes comunicacionais: “A razão comunicativa, ao contrário da figura clássica da razão prática, não é uma fonte de normas do agir” (HABERMAS, 1997, vol. 1, p. 20).

Como síntese do modelo liberal e do republicano, a democracia procedimental toma o Direito como o *medium*, em que a razão comunicativa deve-se manifestar. O Direito, aqui, não está mais estruturado somente pelo “sistema de controle de ‘necessidades’”, mas também pelas “necessidades emergentes do mundo da vida dos atores, expressa no ‘poder comunicativo’” (WHITE, 1995, p. 12). A procedimentalização depende especialmente da “institucionalização dos correspondentes processos e pressupostos comunicacionais, como também do jogo entre deliberações institucionalizadas e opiniões públicas que se formam de modo informal” (HABERMAS, 1997, vol. 2, p. 21). O sujeito, *per se*, não é importante, mas sim a intersubjetividade de processos de entendimento que se realizam nas esferas públicas<sup>11</sup>. O poder,

<sup>11</sup> “O que está esgotado é o paradigma da filosofia da consciência. (...) Ao contrário, no paradigma do entendimento recíproco é fundamental a atitude performativa dos participantes da interação que coordenam seus planos de ação ao se entenderem entre si sobre algo no mundo. O ego ao realizar um ato de fala, e o álter ao tomar posição sobre este, contraem uma relação interpessoal. Esta é estruturada pelo sistema de perspectivas reciprocamente cruzadas de falantes, ouvintes e presente não participantes no momento. A isto corresponde, no plano da gramática o sistema de pronomes pessoais. Quem se instruiu nesse sistema aprendeu como assumem, em atitude performativa, as perspectivas da primeira, segunda e terceira pessoas, e como elas se transformam entre si. (...) Ora, essa atitude dos

então, é produzido comunicativamente, por meio do fluxo comunicacional entre os mais diversos espaços de produção de formação pública da vontade e de tomada de decisões<sup>12</sup>. Para tanto, a linguagem deve ser o *veículo intersubjetivo* dos significados (HABERMAS, 2004, p. 45)<sup>13</sup>. Quer-se aprimorar o valor epistêmico da democracia – a capacidade do processo democrático construir decisões políticas discutidas e consensuadas.

Deve-se partir não mais do *meu ponto de vista*, mas sim a partir do ponto de vista dos outros participantes. O exercício da “virtude cognitiva da empatia em relação às nossas diferenças recíprocas na percepção de uma mesma situação” é o mote do procedimento deliberativo. Ele deve estar atrelado ao exercício de “adotar os pontos de vista uns dos outros” para se alcançar a “progressiva descentralização da compreensão egocêntrica e etnocêntrica que cada qual tem de si mesmo e do mundo”, nos moldes do pensamento de Piaget (HABERMAS, 2004, p. 10). Nessa estrutura de discussão, os anseios de liberdade e autonomia podem ser simultaneamente satisfeitos. O acordo racional privilegia a autoconsciência, mas atrelada à autonomia e à busca de consenso (HABERMAS, 2004, p. 16).

A democracia como procedimento, nesses moldes, é um jogo. “Éticamente, não é um jogo superior nem inferior a outros. Mas é mais eficaz na aceitação da derrota. Por isso, **produz relações sociais melhores, mais pacíficas de maior cooperação**”. (RIBEIRO, 2002, p. 59) **(grifou-se)**<sup>14</sup>. Nesse jogo não há indivíduos estáticos, mas sim um autogoverno fluido e em

---

participantes em uma interação mediada pela linguagem possibilita uma relação do sujeito consigo mesmo *distinta* daquela mera atitude objetivamente adotada por um observador em face das entidades do mundo”. (HABERMAS, 2002b, p. 414-415). Ainda sobre o assunto, escreve DALLMAYR: Contrariamente, **a democracia deliberativa (ou discursiva) corresponde à ‘imagem de uma sociedade descentrada**’, sociedade esta que desistiu da ‘filosofia do sujeito’. Ao refletir a alta complexidade que caracteriza a vida social moderna, o ‘eu’ dos cidadãos nessa versão ‘desaparece nas formas de comunicação desprovidas de sujeito, que regulam o fluxo da opinião discursiva e a formação de vontade’. Em lugar de invocar as prerrogativas de um *demos* soberano (visto como um superego coletivo), **o modelo deposita sua confiança na institucionalização de ‘procedimentos e condições de comunicação’ adequados**” (2001, p. 28) **(grifou-se)**

<sup>12</sup>“Contudo, se a idéia de valor dá conta melhor da necessidade de democratizar a sociedade, a de procedimento é positiva porque evidencia que as relações humanas melhoram - e se democratizam – segundo o respeito que tenhamos pela diferença. Um certo ceticismo é bom, na democracia, e ele será maior nesse caso. (Na democracia como valor, a convicção de que eu tenha razão, e o outro não, é mais forte – e faz esquecer que o fundamental na democracia é **o diálogo mais do que o resultado**). Por ceticismo, entenda-se, aqui uma capacidade de não se levar demasiado a sério, de suspeitar que o outro possa ter razão, de mudar de opinião”. (RIBEIRO, 2002, p. 66) **(grifou-se)**.

<sup>13</sup> “O elemento central da reconstrução crítica da modernidade introduzida por Habermas consiste, portanto, da busca de uma nova fundamentação para ela a partir da filosofia da linguagem” (EISENBERG, 2003, p. 34).

<sup>14</sup> RIBEIRO complementa: “O interessante nessa posição [*democracia como procedimento*] é que, mesmo sem acreditar que a democracia *seja* um valor sempre positivo, ela entende que o procedimento democrático *produz* resultados positivos. **Constrói relações sociais de cooperação**. Reduz, justamente por aceitar o princípio dos conflitos, o teor de conflito na sociedade. Mas o ponto de partida é que a democracia não é um valor mas um procedimento”. (2002, p. 61) **(grifou-se)**

permanente transformação<sup>15</sup>. Nele as palavras pesam, na medida em que veiculam obrigações sociais plenas de conseqüências; nele o diálogo é uma fonte de vinculações sociais, no qual o convencimento depende da argumentação para produzir consenso (SOUZA, p. 143-144).

Nesse modelo procedimental, em que pese os riscos, tenta-se alcançar uma fronteira definida entre o Estado e a sociedade. Diferentemente do modelo liberal, a sociedade não se confunde com o mercado. Há, portanto, três esferas autônomas que se integram por meio do direito, que é produzido pelo processo democrático discursivo, gerado em espaços públicos a partir de opiniões públicas compartilhadas e apreendidas, e depois algumas delas institucionalizadas. A sociedade descentrada torna-se mais um espaço de discussão de questões públicas, em que há argumentação e intercâmbio de opiniões e entendimentos entre seus membros. A deliberação é argumentativa, inclusiva, pública e livre de coerções externas e internas<sup>16</sup>. A esfera pública, portanto, não é algo monolítico – está em constante transformação; é impalpável e plural; pode ser ampliada ou recriada, mas também tolhida e fragilizada.

### **3. A Colonização da Esfera Pública pela Esfera Privada**

Em que pese uma nova perspectiva mais participativa e procedimental do processo democrático, o momento é de apatia política na maioria dos espaços públicos<sup>17</sup>. Não há tempo nem espaço para a Política. Melhor dizendo, não há, por parte de muitos, vontade de exercê-la. O sujeito “do vazio”, o qual paradoxalmente transborda ausência de certezas, instabilidades e sentimentos de insuficiência, é apenas um lado da moeda do sujeito do “consumo”. Juntos, esses conceitos caracterizam o sujeito contemporâneo: um indivíduo impossibilitado de concretizar ações e preocupado com o simbólico, com a aquisição de bens.

---

<sup>15</sup> “Visto sob essa luz [*descentralização ou desconstrução do ego moderno (cartesiano), nos dizeres de C. Mouffe*], poderia dizer o seguinte a respeito da democracia radical ou moderna-pós-moderna: o ‘povo’ convocado ao autogoverno popular – na frase de Lincoln: ‘o governo do povo, pelo povo e para o povo’ – não é uma identidade fixa ou estática, mas sim o emblema da autotransformação e do amadurecimento, da aspiração ao autogoverno que continua sempre sendo uma tarefa e um desafio” (DALLMAYR, 2001, p. 34).

<sup>16</sup> Postulados da deliberação de acordo com Joshua Cohen (HABERMAS, 1997, vol.2, p. 29), que acrescenta ainda outras condições: a necessidade de se aplicar a regra da maioria para a conclusão de deliberações num contexto de impasse; a possibilidade de se deliberar todas as matérias passíveis de regulação, e a inclusão de interpretações de necessidades e a transformação de preferências e enfoques pré-políticos.

<sup>17</sup> Para MOUFFE, “O desmoronamento da vida democrática e a crescente descrença na ação política que constatamos atualmente são, sem dúvida, o preço que pagamos por termos negligenciado o domínio da reflexão ética e filosófica sobre a democracia, e por termos dado alguém crédito à pretensa neutralidade da ciência política” (1994, p. 3).



A individualização é o lema da sociedade atual - interesses particulares, participação efêmera, pontual e individualista, falta de questionamentos e críticas superficiais<sup>18</sup>. Como já disse Tocqueville, “o indivíduo é o pior inimigo do cidadão” e a indiferença reina na sociedade. Com o apego à individualização, a cidadania é posta de lado, bem como a política. O espaço público é tomado por questões privadas, que não refletem os interesses comuns (esses não são cultivados nem ao menos identificados pela sociedade – mas que sociedade?). O público é colonizado pelo privado, como afirma BAUMAN<sup>19</sup>.

O indivíduo, portanto, faz valer apenas a sua condição de indivíduo *de jure* (possuidor de garantias a liberdades negativas). Onde resta o indivíduo *de facto*, controlador efetivo da sua vida e das decisões importantes para ela? A lacuna entre esses dois estados só pode ser preenchida com a participação efetiva na esfera pública. No entanto, como preenchê-la se a esfera pública ocupa-se de questões privadas e de indivíduos “competentes”? É preciso abrir os olhos e ver além do horizonte: a liberdade *de facto* realiza-se com e por meio da sociedade. A rede comunicativa de atores plurais em suas culturas, visões de mundo e interesses, vinculados a um determinado tempo/espaço, gera a socialização de seus participantes e uma nova perspectiva de se alcançar a liberdade.

Diversamente do que ocorria na teoria crítica até os dias de hoje, é preciso resguardar o espaço público da ocupação indiscriminada do espaço privado. O cidadão desinteressado somado

---

<sup>18</sup> “O que está errado com a sociedade em que vivemos, disse Cornelius Castoriadis, é que ela deixou de se questionar. (...) Isso não significa, entretanto, que nossa sociedade tenha suprimido (ou venha a suprimir) o pensamento crítico como tal. (...) Como Anthony Giddens nos lembra, estamos hoje engajados na ‘política-vida’; somos ‘seres reflexivos’ que olhamos de perto cada movimento que fazemos, que estamos raramente satisfeitos com seus resultados e sempre prontos a corrigi-los. De alguma forma, no entanto, essa reflexão não vai longe (...). Somos mais ‘predisposto à crítica’, mais assertivos e intransigentes em nossas críticas, que nossos ancestrais em sua vida cotidiana, mas nossa crítica é, por assim dizer, ‘desdentada’, incapaz de afetar a agenda estabelecida para nossas escolhas na ‘política-vida’. A liberdade sem precedentes que nossa sociedade oferece a seus membros chegou, como há tempo nos advertia Leo Strauss, e com ela também uma impotência sem precedentes”. (BAUMAN, 2001, p. 30-31). Reforçando esse entendimento, OLIVEIRA veementemente afirma: “A temporalidade é substituída por uma estrutura atomística do trabalho: trabalho em redes, trabalho em células, trabalho abstrato virtual levado ao paroxismo [*auge de uma doença; convulsão*] e intercambialidade entre mônadas que carregam a força-de-trabalho. (...) O outro lado dessa medalha é a dissolução de todas as identidades formadoras das classes, realizando o programa de Mrs. Tatche: não há sociedade, somente indivíduos. Ultrapassando a Dama de Ferro: tampouco há indivíduos, apenas células simples, átomos de valor que, como no modelo atomístico, são recombináveis”. (OLIVEIRA, 2005, p. 16-17).

<sup>19</sup> “Se o indivíduo é o pior inimigo do cidadão, e se a individualização anuncia problemas para a cidadania e para a política fundada na cidadania, é porque **os cuidados e preocupações dos indivíduos enquanto indivíduos enchem o espaço público até o topo**, afirmando-se como seus únicos ocupantes legítimos e expulsando tudo mais do público. **O ‘público’ é colonizado pelo ‘privado’**; o ‘interesse público’ é reduzido à curiosidade sobre as vidas privadas de figuras públicas e a arte da vida pública é reduzida à exposição pública das questões privadas e as confissões de sentimento privados (quanto mais íntimos, melhor). As ‘questões públicas’ que resistem a essa redução tornam-se quase incompreensíveis”. (BAUMAN, 2001. p. 46) (**grifou-se**)

à usurpação do espaço público por questões particulares faz com que a esfera pública, antes tão onipotente sob a carapuça do Estado opressivo e burocrático, esvazie-se de questões relevantes à sociedade<sup>20</sup> e deixe de ser o lugar onde o diálogo e a discussão de questões públicas imperem. A esfera pública precisa ser ressuscitada, “não para reduzir, mas para viabilizar a liberdade individual” (BAUMAN, 2001, p. 62) – para ser um indivíduo livre é preciso ser autônomo, isto é, dizer o seu próprio direito<sup>21</sup>. Os interesses privados devem ser traduzidos em questões públicas; e não se trata apenas de somar tais interesses, mas sim reorganizá-los para serem discutidos numa renovada ágora – “o lugar de encontro, debate e negociação entre o indivíduo e o bem comum, o privado e público” (BAUMAN, 2001, p. 51).

Mais ainda: para HABERMAS, seguindo e criticando os estudos de Mead, a individualidade só é alcançada com a concepção de um sujeito capaz de discurso e ação e que, portanto, “está disposto perante os outros participantes do diálogo ou ato, a se justificar como uma pessoa insubstituível precisamente por ser singular” (EISENBERG, 2003, p. 38). O sujeito é um “agente discursivo”, pois é um ator que fala no mundo em vez de apenas observar o mundo (EISENBERG, 2003, p. 39). Ou melhor, não só fala, como também atua<sup>22</sup>. Isso só ocorre via socialização gerada pela razão comunicativa, que acaba por permitir um tipo procedimental de justificação. Como afirma MOUFFE, a existência permanente da tensão entre a lógica da identidade e a lógica da diferença, entre o princípio da igualdade e da liberdade, entre as identidades de indivíduo e cidadão, é que faz a democracia “um regime particularmente adaptado ao caráter indeterminado e incerto da política moderna” e a sua supressão “conduziria à eliminação do político e à negação da democracia” (1994, p. 8).

Não se quer aqui sustentar o contrário: a colonização da esfera privada pela esfera pública. As autonomias privada e pública devem desenvolver-se de forma simultânea e complementar, pois ambas são necessárias para existência do sistema de direitos (HABERMAS,

---

<sup>20</sup> “Não é mais verdade que o ‘público’ tente colonizar o ‘privado’. O que se dá é o contrário: é o privado que coloniza o espaço público, (...). Os indivíduos retornam de suas excursões diárias ao espaço ‘público’ reforçados em sua individualidade *de jure* e tranquilizados de que o modo solitário como levam sua vida é o mesmo de todos os outros ‘indivíduos como eles’, enquanto – também como eles – dão seus próprios tropeços e sofrem suas (talvez transitórias) derrotas no processo”. (BAUMAN, 2001: 49-50)

<sup>21</sup> “(...) a idéia de **autolegislação**, quando bem entendida, estabelece um **nexo interno entre razão e vontade**, uma vez que a liberdade de todos passa a depender da **consideração simétrica da liberdade individual de cada um**, que pode tomar posição dizendo ‘sim’ ou ‘não’” (HABERMAS, 2003, p. 155-156), e isso é um “**processo histórico que se corrige a si mesmo**”. (p. 156) (**grifou-se**).

<sup>22</sup> SOUZA identifica em Habermas a influência da virada pragmática de Austin no contexto da teoria dos significados. Para ele, o ato lingüístico, unidade elementar do diálogo, possui uma estrutura dupla, performativa e ao mesmo tempo proposicional (1997, p. 143).

1997, vol.2, p. 41). Há tensão e, portanto, complementaridade entre autonomia privada (cidadão da sociedade) e autonomia pública (cidadão do Estado)<sup>23</sup> – uma serve de fonte para a outra (HABERMAS, 2003, p. 173)<sup>24</sup>. Não se quer o arbítrio ou a formulação da vontade de maneira irracional, voltada apenas para interesses particulares. Por um lado, no âmbito da autonomia privada, os direitos fundamentais são assegurados, inclusive aqueles destinados a garantir a participação política. Sem isso, não há como fazer uso da autonomia pública e desempenhar o papel de cidadãos do Estado (HABERMAS, 2002, p. 293). Por outro lado, os sujeitos particulares só gozarão de liberdades subjetivas plenas se exercerem a autonomia pública e definirem o que é justo e importante para o coletivo (HABERMAS, 2002, p. 295)<sup>25</sup>. Ou seja, só se exerce de fato um direito se há participação para sua concretização.

Como o próprio HABERMAS insiste em destacar, liberdade e autonomia são complementares, porém distintas. A primeira parte da consciência de um único sujeito, enquanto a autonomia, ao contrário, “é um conceito distributivo e não pode ser alcançado individualmente” que só se alcança plenamente dentro de uma estrutura de intersubjetividades (2004, p. 12 e 13). Essa é a palavra-chave: intersubjetividade. De acordo com Habermas, o problema das duas posições é que ambas possuem raízes na noção de subjetividade, seja individual, seja coletiva. “Se, ao invés disso, a teoria política originasse de intersubjetividades esclarecidas em termos racionais-comunicativos, assim podíamos entender a ‘equi-primordialidade do direito público e privado’” (WHITE, 1995, p. 12).

---

<sup>23</sup> “Porém, os ‘cidadãos da sociedade’ (*Gesellschaftsbürger*) só podem gozar simetricamente sua **autonomia privada**, se, enquanto cidadãos do Estado (*Staatsbürger*), fizerem uso adequado de sua **autonomia política** – uma vez que as liberdades de ação subjetivas, igualmente distribuídas, têm para eles o ‘mesmo valor’” (HABERMAS, 2003, p. 155) (**grifou-se**).

<sup>24</sup> Essa complementaridade entre as autonomias, como assinala HABERMAS, é um reflexo da co-originariedade da Democracia e do Estado de Direito, ou melhor, da soberania popular e dos direitos humanos. “Por isso, a muitos parece que a fundamentação normativa do Estado democrático de direito pressupõe o estabelecimento de uma hierarquia entre os princípios dos direitos humanos e o da soberania popular (...). No meu entender, porém, essa alternativa contradiz uma intuição forte, pois a idéia dos direitos humanos, vertida em direitos fundamentais, não pode ser imposta ao legislador soberano a partir de fora, como se fora uma limitação, nem ser simplesmente instrumentalizada como um requisito funcional necessário a seus fins. Por isso, consideramos os dois princípios como sendo, de certa forma, **co-origiários**, ou seja, **um não é possível sem o outro**” (HABERMAS, 2003, p. 154-155) (**grifou-se**).

<sup>25</sup> Sobre essa tensão, em uma outra perspectiva, diz TOURAINE: “O pensamento acaba circulando, sem repouso, entre estas duas afirmações inseparáveis: a democracia apóia-se no reconhecimento da liberdade individual e coletiva pelas instituições sociais; e a liberdade individual e coletiva não pode existir sem a livre escolha dos governantes pelos governados e sem a capacidade que o maior número possível de pessoas tem para participar da criação e transformação das instituições sociais” (1996, p. 35).

Nesse contexto, não há como definir temas prévios que podem ou não ser discutidos publicamente<sup>26</sup>. É preciso suscitar as mais variadas questões para que as instâncias políticas se sensibilizem, introduzam-nas em suas agendas e transformem-nas em políticas públicas mais direcionadas aos interesses da sociedade. HABERMAS exemplifica com o tema violência no casamento – será que esse tema diz respeito somente à esfera privada? Não seria também uma questão de saúde pública? A justificativa liberal de que não se deve intrometer em questões privadas cai por terra quando os temas são discutidos ampla e abstratamente, sem que a integridade de um determinado indivíduo seja violada. Sustenta-se, é preciso reforçar, a discussão de questões amplas e abstratas, apesar de geradas no âmbito privado, porém, sem cair na publicização equivocada do privado.

Falta de tempo; efemeridade dos temas e das atenções voltadas a eles; ausência de disposição para a discussão; enfoques oportunistas, afetos, preconceitos – há um sem número de causas promotoras da apatia política e prejudiciais à formação racional da vontade (HABERMAS, 1997, vol. 2, p. 54).

Uma delas é a mídia, originada com a esfera pública burguesa<sup>27</sup>. A imprensa, hoje, é uma das grandes promotoras da publicização desnecessária do privado, isto é, torna questões de interesse público problemas privados, situações íntimas, o que acaba desconectando a esfera pública da agenda de discussões necessárias para o fortalecimento da democracia. O que é público torna-se simbólico e descomprometido com o interesse público e assim a sociedade informa-se se desinformando. A imprensa transforma-se em máquina de fazer dinheiro – a imprensa de pedagógica e crítica torna-se manipulativa (SOUZA, 2000, p. 67). Não se pode negar o papel emancipatório da mídia (vide queda do Muro de Berlim, por exemplo), mas não há como constatar o seu forte apelo comercial que acaba tornando-a refém de notícias “que dão dinheiro”.

---

<sup>26</sup> “O limiar entre esfera privada e esfera pública não é definido através de temas ou relações fixas, porem através de condições de comunicação modificadas. Estas modificam o acesso, assegurando, de um lado, a intimidade e, de outro, a publicidade, porém, elas não isolam simplesmente a esfera privada da esfera pública, pois canalizam o fluxo de temas de uma esfera para a outra” (HABERMAS, 1997, vol. 2, p. 98). “O debate sobre a pornografia, por exemplo, revela que essa criação de limites tem que ser objeto de uma discussão política, independentemente das dificuldades a ela inerentes”. (HABERMAS, 1997, vol. 2., p. 42). (*destaque do original*).

<sup>27</sup> Em “Mudança Estrutural da Esfera Pública” (2003b), Habermas enfoca o caráter incentivador da mídia no que tange à ampliação crítica da esfera pública burguesa. No entanto, esse aspecto positivo da imprensa vem sendo solapado pelos interesses privados das corporações detentoras dos meios de comunicação. Não há como negar, porém, o papel informativo da imprensa (em especial no que tange a denúncias de má versação de dinheiro público), porém não há o incentivo da discussão pela sociedade civil.

#### 4. A Revitalização da Esfera Pública

Com todos esses percalços, a esfera pública tenta sobreviver para frear a autonomização/reificação da sociedade<sup>28</sup>. Tendo como base os aspectos acima apresentados, não há como negar que a esfera pública precisa ser reestruturada<sup>29</sup>. Para Habermas, a esfera pública é assim conceituada:

A esfera pública não pode ser entendida como uma instituição, nem como uma organização, pois ela não constitui uma estrutura normativa capaz de diferenciar entre competências e papéis, nem regula o modo de pertença a uma organização, etc. Tampouco ela constitui um sistema, pois, mesmo que seja possível delinear seus limites internos, exteriormente ela se caracteriza através de horizontes abertos, permeáveis e deslocáveis. **a esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões**; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos (HABERMAS, 1997, vol. 2, p. 92)<sup>30</sup>. **(grifou-se)**

A esfera pública no modelo procedimental encontra amparo nos procedimentos moralmente justificados utilizados pela sociedade para tentar “resolver problemas políticos racionalmente de uma maneira legítima” (HONNETH, 2001, p. 65).

Nela, deve-se fomentar o uso comunicativo cotidiano da linguagem, ou seja, a linguagem como práxis social (a fala), como competência que pertence a todos e decisões tomadas de forma compartilhada. Para que seja uma rede de comunicação para tomada de decisões e fluxo de opiniões e informações, a esfera pública deve ser um espaço ativo, isto é, não cabe a ela somente a percepção e identificação de problemas, mas também “tematizá-los,

---

<sup>28</sup> Interessante refletir, nesse ponto da discussão, sobre o que BAUMAN afirma: “O problema se reduz a uma escolha entre o envolvimento político e o radical distanciamento da prática política, e ao cálculo cuidadoso dos ganhos, riscos e prejuízos potenciais de cada uma dessas posições. (...) ‘Não ter intercâmbio’ com a política não é, portanto, uma resposta; cheira a traição não só ao ‘mundo que aí está’, mas também à própria filosofia. (...) Não há como evitar o problema da ‘ponte política’ para o mundo”. (2001, p. 56-57)

<sup>29</sup> “Entrementes, seus [da esfera pública] fundamentos sociais estão, no entanto, há cerca de um século novamente se diluindo; tendências à decadência da esfera pública não a deixam mais desconhecer: enquanto a sua esfera se amplia cada vez mais grandiosamente, a sua função passa a ter cada vez menos força” (HABERMAS, 2003, p. 17).

<sup>30</sup> Em outras palavras, para o teórico alemão a esfera pública é uma esfera “composta de *sujeitos privados com opinião própria*, o que assegura a possibilidade da contraposição coletiva a decisões discricionárias do poder público”. (SOUZA, 2000, p. 60). *(destaque do original)*.

problematizá-los e dramatizá-los de modo convincente e eficaz, a ponto de serem assumidos e elaborados pelo complexo parlamentar” (HABERMAS, 1997, vol. 2, p. 91).

É preciso lutar pelo espaço efetivamente público (que é diferente do puramente estatal), para todas as discussões públicas e para todos os interlocutores<sup>31</sup>. Nesse sentido, os cidadãos devem marcar presença tanto na esfera pública política (aquela já institucionalizada, onde o agir comunicativo é imediatamente transformado em poder político), como na esfera pública informal (aquela que diz respeito à formação de opiniões públicas que não carregam necessariamente a pretensão de ingressar no jogo político institucional, de se transformarem em posturas públicas positivadas, mas que podem perfeitamente ser levadas ao poder político). A esfera pública informal, isenta de limitações e capaz de agregar qualquer tipo de questão e necessidade, aliada à esfera pública institucionalizada, traz à tona a solução comunicativa dos conflitos, gerando assim a única forma possível de solidariedade<sup>32</sup> no mundo de hoje – estranhos que, em pé de igualdade, agem comunicativamente e reconhecem-se no espaço público (HABERMAS, 1997, vol. 2, p. 33). “(...) a política deliberativa alimenta-se do jogo que envolve a formação democrática da vontade e a formação informal da opinião” (HABERMAS, 1997, vol. 2, p. 34). Como observa WHITE, a democracia discursiva requer um “interplay” “entre a multiplicidade de ‘esferas públicas’ emergentes em toda a sociedade civil e um largo espectro de instituições políticas formais” (1995, p. 13) (*tradução livre*).

Assim, o cidadão está apto a participar das discussões políticas<sup>33</sup>. O outro lado da moeda também é válido: as discussões políticas dependem da participação dos cidadãos para se tornarem legítimas e eficazes, afinal elas precisam refletir o que realmente importa para a comunidade. A opinião pública é uma fonte de influência política e interfere na tomada de decisões e no comportamento político das pessoas e instituições.

Ao lado da ampliação de funções e multiplicação de participantes, há ainda a

---

<sup>31</sup> É um esforço de unir a diversidade: “A cultura democrática define-se como um esforço de combinação entre **unidade e diversidade, liberdade e integração**” (TOURAINÉ, 1996, p. 29) (**grifou-se**)

<sup>32</sup> Habermas busca uma nova forma de solidariedade não-tradicional. A teoria da ação comunicativa tenta captar essa possibilidade de solidariedade na sociedade moderna. (SOUZA, 1997, p. 139). WHITE observa que, para Habermas, “a solidariedade social só é obtida pela radicalização do processo público comunicativo”(WHITE, 1995, p. 13) (*tradução livre*).

<sup>33</sup> “Ainda que alguns dos membros saibam mais sobre uma questão em determinado momento, somos todos capazes de aprender o que precisamos saber. Naturalmente, teremos de discutir as questões e deliberar entre nós antes de chegar a qualquer decisão. Deliberar, discutir e depois tomar as decisões políticas é uma das razões pelas quais estamos formando essa associação. Mas todo estamos igualmente qualificados para participar da discussão das questões e discutir as políticas que a nossa associação deve seguir. (...) Para ser bem claro: **porque estamos todos igualmente qualificados, devemos nos governar democraticamente**” (DAHL, 2001, p. 48) (**grifou-se**).

necessidade de se incluir novos temas e argumentos no debate público. A inclusão de atores deve estar atrelada à inclusão de questões variadas, o que obriga a sociedade a se organizar em torno dessas questões e pensar no público. A pluralidade de questões suscita a pluralidade de pontos de vista, gerando um aprofundamento dos problemas da sociedade <sup>34</sup>. Como consequência do aumento de atores, tem-se a ampliação dos espaços de deliberação.

Uma esfera pública revitalizada precisa de um leque de funções mais amplo e profundo, além de conter uma capacidade de açambarcar o maior número e uma maior diversidade de atores sociais, aspectos relevantes ao interesse público e espaços de participação. Esfera pública contemporânea deve ser, portanto, uma rede informacional informal comunicativa para solucionar problemas com debates não-especializados e depois absorvidos pelos complexos legislativos e pela Administração Pública<sup>35</sup>. Para tanto, mais uma vez reforça-se a necessidade de se conferir um caráter procedimental ao processo democrático, para que haja regras que garantam a ampliação de funções, participantes, questões e espaços. Para Habermas, só existe Estado de Direito num ambiente democrático, o que, a partir de uma perspectiva histórica, não é só defensável, mas desejável<sup>36</sup>. Como afirma DALLARI, “para a construção da democracia, continua sendo indispensável que o direito, que pode assegurar a coesão de sociedades complexas, tenha fundamento democrático”. Para tanto, reforça a autora, deve-se “proteger as condições procedimentais do processo democrático” (2003, p. 367).

## 5. Os Conselhos Setoriais como Espaços Públicos Institucionalizados

Os conselhos são fruto de reivindicação dos movimentos sociais que, a partir da Constituição Federal de 1988, receberam um papel importante para o controle social de vários setores político-sociais do país, inclusive da saúde.

---

<sup>34</sup> “E, se não colocássemos em discussão nossas diferenças de opinião, não poderíamos *explorar a fundo* as possibilidades de um acordo que pode ser obtido discursivamente” (HABERMAS, 1997, vol. 2, p. 35) (*destaque do original*).

<sup>35</sup> “(...) a participação popular na Administração deve ser considerada um procedimento eficiente ‘ex ante’ para legitimar as decisões que – apreciadas conforme seu conteúdo normativo – atuam como atos legislativos ou judiciais” (DALLARI, 2003, p. 367).

<sup>36</sup> Em outra perspectiva, esse também é o entendimento de TOURAINE: “A idéia de democracia não pode ficar separada da idéia de direitos e, por conseguinte, não pode ser reduzida ao tema do governo da maioria. (...) Portanto, a democracia não pode ser reduzida a instituições públicas, a uma definição dos poderes ou, até mesmo, ao princípio da eleição livre, em intervalos regulares, dos dirigentes; **é inseparável de uma teoria e prática do direito**” (1996, p. 38). No entanto, o teórico francês adverte: “O **Estado de Direito** limita o poder arbitrário do Estado, no entanto ele não está necessariamente associado à democracia; pode combatê-la, tanto quanto favorecê-la” (TOURAINE, 1996, p. 36) (**grifou-se**).

A participação da comunidade garantida pelo Texto Constitucional, a partir da legislação infranconstitucional referente a cada direito social (saúde, meio ambiente, educação etc.), apresentou-se principalmente no formato dos conselhos setoriais. Apesar de alguns deles já existirem antes da Constituição Federal, como é o caso do Conselho Nacional de Saúde, não há como negar que o momento constituinte foi um marco para transformá-los, tornando-os espaços de efetiva participação social.

Vinculada à cidadania ativa, surge a forma Conselho como órgão de mediação povo-poder (GOHN, 1995, p. 211). Para GOHN (2003, p. 7), os conselhos “constituem, no início deste novo milênio, a principal novidade em termos de políticas públicas” e “são uma das formas de constituição de sujeitos democráticos” (p. 9). Convém destacar que o conceito de políticas públicas é constantemente aperfeiçoado, até pela área jurídica, que vem se preocupando com elas na medida que influenciam na formulação, planejamento e execução de ações concretizadoras de direitos.

No entanto, o que são de fato os conselhos?

Conselhos são espaços de interface entre o Estado e a sociedade. São pontes entre a população e o governo, assumindo a co-gestão das políticas públicas. O poder é partilhado entre os representantes do governo e da sociedade, e todos assumem a tarefa de propor, negociar, decidir, implementar e fiscalizar a realização do interesse público (CARVALHO, 1998).

Os conselhos significam espaços públicos partilhados entre governo e sociedade. Apesar de serem institucionalizados e previstos legalmente, os conselhos setoriais representam um espaço de discussão, formador de opinião pública e tomador de decisões que são levadas em conta pelos Poderes Legislativo e Executivo. Neles os segmentos da população articulam-se, trocam informações, criam conceitos que posteriormente são transmitidos para outros segmentos e assim por diante. São legalmente caracterizados como *deliberativos*, o que auxilia na construção de redes de comunicação.

O caráter deliberativo dos conselhos, competência prevista na legislação infraconstitucional, em especial no que tange aos conselhos de saúde<sup>37</sup>, na prática é muitas vezes

<sup>37</sup> Ver Lei Orgânica da Saúde (junção das Leis nº 8080/90 e 8142/90). Destaque para o art. 1, § 2, da Lei nº 8152/90: “§ 2º O Conselho de Saúde, **em caráter permanente e deliberativo**, órgão colegiado composto por representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários, atua na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, cujas



posto de lado pelos conselheiros, que se preocupam em fiscalizar as respectivas esferas do Poder Executivo que estão sob seu controle<sup>38</sup>. Ao poder fiscalizatório dos conselhos é conferida uma importância extremada, o que faz com que as deliberações vinculadas às políticas públicas setoriais sejam apenas atividades raras no âmbito dos conselhos. Como espaços públicos de co-gestão política, os conselhos deveriam trazer à tona novos temas de interesse público para suscitar decisões públicas a partir de entendimentos e opiniões gerados pelo agir comunicativo. Sanitaristas e teóricos sociais vêm com preocupação a minimização do poder deliberativo dos conselhos, afinal essa deveria ser a sua principal função.

O conselho fortalece-se com a multiplicação de protagonistas, isto é, com a ampliação de interessados em participar da gestão pública. Essa expansão deve estar atrelada à autonomia desses espaços. Além da infra-estrutura, deve-se garantir que os conselheiros advindos da comunidade não sejam coagidos pelos conselheiros do governo, ou seja, o conselho não pode ser um apêndice da forma de governar do gestor. O governo só se legitima se de fato estimula de maneira muito clara a participação da comunidade. Não deveria haver espaço para o clientelismo no âmbito dos conselhos setoriais. A contradição de interesses e o enfrentamento dessa situação fazem parte da esfera pública e são vitais para o seu desenvolvimento. Quando participam, as pessoas assumem o dever de pensar o público – o interesse individual ou de grupos restritos devem ficar do lado de fora do conselho ou pelo menos minimizados.

Com relação à institucionalização dos conselhos gestores, motivada principalmente a partir da Constituição Federal de 1988, identificam-se vantagens e desvantagens. É preciso ter cuidado para não burocratizar esses espaços, nem torná-los vulneráveis – a autonomia não pode ser enfraquecida. Além disso, a obrigatoriedade da criação de conselhos para que o município ou estado receba determinados recursos não pode ser sinônimo de conselhos *pro forma*. Criar um conselho é muito mais que formalizá-lo legalmente<sup>39</sup>. O seu funcionamento depende da participação social dos setores sociais pertinentes.

Em contrapartida, a institucionalização é uma garantia de que esses espaços, apesar das mudanças contínuas de agendas e participantes, sejam preservados e, por isso, a

---

decisões serão homologadas pelo chefe do poder legalmente constituído em cada esfera do governo”. **(grifou-se)**

<sup>38</sup> Uma exceção, dentre outras, a essa postura distorcida dos conselhos é a atuação do Conselho Nacional de Saúde, que delibera sobre questões pertinentes à política sanitária nacional em sua plenária e em suas diversas comissões setoriais (Comissão de Ética em Pesquisa, de Saúde Mental, de Recursos Humanos etc).

<sup>39</sup> Com a obrigatoriedade de criação dos conselhos para repasse de determinados recursos (ex.: repasse fundo a fundo do Piso de Atenção Básica-PAB, no setor da saúde), muitos prefeitos criam conselhos “laranjas”, com assentos preenchidos apenas por representantes do governo e seus familiares.

participação também seja preservada<sup>40</sup>, além do que a proximidade entre os conselhos e o Poder Executivo (no caso dos municípios e estados, próximos às secretarias respectivas – saúde, meio ambiente, educação etc; no caso da União, próximos aos ministérios) gera uma absorção quase imediata de suas deliberações por parte dos gestores e uma fiscalização mais eficaz<sup>41</sup>. A institucionalização promove a ponte entre as opiniões públicas geradas nas bases dos movimentos sociais, de onde se originam os conselheiros (ONGs, associações de trabalhadores, movimentos de bairro etc.), e o Poder Executivo, o que provoca a execução de políticas públicas mais próximas às necessidades da população. “A opinião pública, transformada em poder comunicativo segundo processos democráticos, não pode ‘dominar’ por si mesma o uso do poder administrativo; mas pode, de certa forma, direcioná-lo” (HABERMAS, 1997, vol. 2, p. 23).

Além disso, essa aproximação entre conselhos e gestores auxilia na visibilidade/transparência do poder<sup>42</sup>, na medida em que traz a sociedade para dentro do governo e mais perto das decisões políticas, das suas causas e possíveis conseqüências. O poder é tanto mais visível quanto mais próximo ele estiver. O princípio da legalidade em nosso ordenamento jurídico coaduna-se com a lógica da invisibilidade – o poder é exercido por trás de uma cortina de fumaça, não há prestação de contas, nem divulgação dos atos para a sociedade. Deve-se romper com essa lógica, colocando no patamar do princípio da legalidade o princípio da publicidade. Urge-se por uma revolução da visibilidade e, portanto, uma revolução do poder. A qualidade do controle social seria muito maior, afinal as portas estariam escancaradas para a fiscalização e posterior deliberação.

## 6. Conclusão

A democracia dá trabalho. É um processo doloroso, lento, mutante<sup>43</sup>. No Brasil, como em praticamente toda a América Latina, a democracia é recente e a ânsia para vê-la “funcionar” é grande, em especial no que tange aos novos mecanismos de participação

---

<sup>40</sup> “A ação política responsável depende em larga medida dos tipos de instituições no interior das quais o indivíduo tem que agir politicamente” (PATEMAN, 1992, p. 44).

<sup>41</sup> Essa constatação corrobora com o que Boaventura SANTOS afirma: “A maior parte das experiências participativas nos países recém-democratizados do Sul tem o seu êxito relacionado à capacidade dos atores sociais de transferirem práticas e informações **do nível social para o nível administrativo**”. (grifou-se)

<sup>42</sup> “A transparência do poder é essencial para o regime democrático” (BOBBIO, 2000, p. 22).

<sup>43</sup> “Para um regime democrático, o estar em transformação é seu estado natural: a democracia é dinâmica, o despotismo é estático e sempre igual a si mesmo”. (BOBBIO, 2000, p. 19).

democrática. A emergência da democracia nos países periféricos foi o “*acontecimento mais importante do século XX*” (SANTOS, 2002. p. 39). Contudo, a lista de obstáculos é extensa. Controlar as decisões políticas, além de participar da tomada delas, é algo novo no Brasil e não muito bem visto pelas autoridades que sempre estiveram no poder.

A construção de práticas sociais mais democráticas é um enorme desafio. No Brasil há falta de tradição participativa. Neste sentido, o papel da esfera pública é destacado, pois é nela que as deliberações tão necessárias para a oxigenação do sistema político são realizadas. Um Estado formalmente descrito como democrático não pode sobreviver numa sociedade não-democrática. Além disso, não se deve creditar ao futuro ou às gerações futuras a realização plena da democracia, já que a preparação de um país para ser democrático é o próprio exercício da democracia e esta nunca será plena – estará sempre em construção.

Uma esfera pública revitalizada precisa de um leque de funções mais amplo e profundo, além de conter uma capacidade de açambarcar o maior número e uma maior diversidade de atores sociais, aspectos relevantes ao interesse público e espaços de participação. Esfera pública contemporânea deve ser, portanto, uma rede informacional informal comunicativa para solucionar problemas com debates não-especializados e depois absorvidos pelos complexos legislativos. Para tanto, reforça-se a necessidade de se conferir um caráter procedimental ao processo democrático, para que haja regras que garantam a ampliação de funções, participantes, questões e espaços.

Uma tentativa bem-vinda de se ampliar e qualificar os espaços democráticos é a criação de conselhos gestores setoriais. Esferas públicas institucionalizadas, porém não-estatais e detentoras de autonomia, os conselhos são um modelo a ser seguido. Em que pese os seus vícios e falhas (afinal, os instrumentos democráticos devem ser testados e aperfeiçoados sempre), não há como destacar os seus avanços para a inserção da participação social na co-gestão de políticas públicas. É um instrumento inovador para as relações entre Estado e sociedade – não haveria mais uma relação vertical.

Enfim, é preciso *radicalizar a democracia participativa*. É preciso transparência, comunicação, ampliação de espaços, profundidade deliberativa quanto às questões a serem decididas. Os conselhos, com toda a sua história de vínculo com os movimentos sociais, podem ser uma opção.

## 7. Bibliografia

- ARAUJO PINTO, Cristiano Paixão. *Arqueologia de uma distinção – o público e o privado na experiência histórica do direito*. In: OLIVEIRA PEREIRA, Claudia Fernanda (org.). **O Novo Direito Administrativo Brasileiro**. Belo Horizonte: Forum, 2003.
- BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade Líquida**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2001.
- BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- BORDENAVE, Juan E. D. **O que é participação**. 3ª ed. São Paulo: Brasiliense; 1985.
- CARVALHO, Maria do Carmo A. A. **Conselhos: o que são e para que servem**. São Paulo/SP: Polis - Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais. Boletim “Repente – Participação Popular na Construção do Poder Local”, nº 4. Dezembro de 1998. Disponível na Internet via [http://www.polis.org.br/publicacoes/repente/1998\\_4\\_37.html](http://www.polis.org.br/publicacoes/repente/1998_4_37.html) .
- CARVALHO NETTO, Menelick de. *A contribuição do Direito Administrativo enfocado da ótica do administrado para uma reflexão acerca dos fundamentos do controle de constitucionalidade das leis no Brasil: um pequeno exercício de Teoria da Constituição*. In: **Fórum Administrativo**. Ano I. Nº 1. Belo Horizonte: Forum, março de 2001.
- CHAUÍ, Marilena. *A Sociedade Democrática*. In: MOLINA, SOUSA JUNIOR & TOURINHO NETO. **Introdução Crítica ao Direito Agrário**. “O Direito Achado na Rua vol. 3”. Brasília: UnB *et alli*. 2002.
- DAHL, Robert A. **Sobre a Democracia**. Brasília: Editora UnB, 2001.
- DALLARI, Sueli G. *A Participação Popular na Vigilância Sanitária para a garantia do Direito à saúde*. In: **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 65, set/dez 2003, p. 364-377.
- DALLMAYR, Fred. *Para além da democracia fugidia: algumas reflexões modernas e pós-modernas*. In: SOUZA, Jessé (org.). **Democracia Hoje: Novos desafios para a teoria democrática contemporânea**. Brasília: Universidade de Brasília. 2001.
- EISENBERG, José. *Segundo Capítulo - O Diagnóstico Habermasiano da Modernidade: um liberalismo antiliberal?*. In: **A Democracia depois do Liberalismo: Ensaios sobre ética, direito e política**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2003.
- GOHN, Maria da Glória. **História dos Movimentos e Lutas Sociais: a construção da cidadania dos brasileiros**. São Paulo: Loyola. 1995.
- \_\_\_\_\_. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2003. (Coleção questões da nossa época: v. 84).
- HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre faticidade e validade**. (tradução: Flávio Beno Siebenneichler). Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. 2 vols.

- \_\_\_\_\_. **A Inclusão do Outro**. São Paulo: Loyola; 2002.
- \_\_\_\_\_. *Capítulo XI – Uma outra via para sair da filosofia do sujeito – razão comunicativa vs. razão centrada no sujeito*. In: **O Discurso Filosófico da Modernidade**. São Paulo: Martins Fontes, 1ª ed., 2ª tiragem, 2002b.
- \_\_\_\_\_. **Era das Transições**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro; 2003.
- \_\_\_\_\_. **Mudança Estrutural da Esfera Pública**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro; 2003b.
- \_\_\_\_\_. **A Ética da Discussão e a Questão da Verdade**. São Paulo: Martins Fontes, 2004.
- HONNETH, Axel. *Democracia como cooperação reflexiva*. In: SOUZA, Jessé (org.). **Democracia Hoje: Novos desafios para a teoria democrática contemporânea**. Brasília: Universidade de Brasília. 2001.
- MOUFFE, Chantal. **Pensando a Democracia com e contra Carl Schmitt**. Cadernos da Escola Legislativa, Belo Horizonte, 1(2):87-108, jul/dez, 1994. (versão eletrônica: [www.almg.gov.br/CadernosEscol/caderno2/tp](http://www.almg.gov.br/CadernosEscol/caderno2/tp)).
- PATEMAN, Carole. **Participação e Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- SANTOS, Boaventura de Sousa Santos (org.). **Democratizar a Democracia: Os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira; 2002.
- SOUZA JUNIOR, José Geraldo. **Sociologia Jurídica: Condições sociais e possibilidades teóricas**. 1ªed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris. 2002.
- SOUZA, Jessé. **A Modernização Seletiva: Uma reinterpretação do dilema brasileiro**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.
- TOURAINE, Alain. **O que é a Democracia?** Petrópolis: Vozes. 2ª ed. 1996.
- WHITE, Stephen K. *Reason, modernity, and democracy*. In: WHITE, Stephen K. (ed.). **The Cambridge Companion to Habermas**. New York: Cambridge University Press, 1995.