

ARTIGO

BREVES REFLEXÕES SOBRE DEMOCRACIA DELIBERATIVA

BREVES REFLEXIONES SOBRE LA DEMOCRACIA DELIBERATIVA

BRIEF REFLECTIONS ON DELIBERATIVE DEMOCRACY

Rafael Crespo Maciel Machado¹

RESUMO:

Eleições periódicas e o resguardo de direitos fundamentais, em que pese imprescindíveis a um regime democrático, não bastam. Cresce, na população, a insatisfação com determinadas políticas públicas e com determinados atos normativos confeccionados, os quais se revelam ineficazes. A fim de arrefecer este cenário e promover o cidadão ao papel de efetivo colaborador dos destinos da nação, entra em cena a democracia deliberativa, a qual institui uma verdadeira arena argumentativa entre representantes e representados.

PALAVRAS-CHAVE: Democracia; Argumento; Publicidade; Eficácia.

RESUMEN:

Las elecciones periódicas y la protección de los derechos fundamentales, que son esenciales para un régimen democrático, no son suficientes. Crece el descontento de la población con ciertas políticas públicas y con ciertos actos normativos que se han creado, los cuales resultan ser ineficaces. Para enfriar

¹ Mestre (UCAM/Campos), Advogado, Professor de Direito Constitucional, Direito Administrativo e Direito Eleitoral na graduação em Direito do Centro Universitário Fluminense (UNIFLU). Professor dos cursos de Pós-graduação *lato-sensu* em Direito Civil e Processo Civil e Direito do Trabalho e Processo do Trabalho do UNIFLU. Lattes: <https://lattes.cnpq.br/3050343947223849>.

este escenario y promover al ciudadano al papel de colaborador efectivo de los destinos de la nación, entra en escena la democracia deliberativa, que establece una verdadera arena argumentativa entre representantes y representados.

PALABRAS CLAVE: Democracia; Argumento; Publicidad; Eficiencia.

ABSTRACT:

Periodic elections and the protection of fundamental rights, which are essential for a democratic regime, are not enough. The population is dissatisfied with certain public policies and with certain normative acts that have been created, which prove to be ineffective. In order to cool down this scenario and promote the citizen to the role of effective collaborator of the nation's destinies, deliberative democracy enters the scene, which establishes a true argumentative arena between representatives and represented.

KEYWORDS: Democracy; Argument; Advertising; Efficiency.

1 - INTRODUÇÃO

A democracia, entendida como o regime de governo no qual o povo assume papel de protagonista, do seu surgimento, na Grécia antiga (século V a.c), aos dias atuais, passou por transformações radicais, tanto na forma, quanto no conteúdo.

Destarte, se, nos primórdios, o povo precisava se deslocar, regularmente, à Ágora, para deliberar direta e imediatamente sobre os assuntos vitais para o desenvolvimento da *pólis*, sendo rechaçada qualquer ideia de delegação de poderes a terceiros, na contemporaneidade, diante da crescente complexidade social, os países, de uma forma geral, cederam à ideia de representação.

Hoje, os indivíduos elegem representantes, periodicamente, que, com mais ou menos liberdade e autonomia, representam os interesses populares. Ressalta-se, todavia, que, para além de mandatários nos termos anteriormente referidos, tradicionalmente, os ordenamentos jurídicos estabelecem mecanismos de participação popular direta, como plebiscitos e referendos.

Este é o modelo clássico de democracia que acabou por se consolidar em quase todo o globo terrestre. No entanto, considerando o caráter dinâmico da sociedade e, por conseguinte, da própria democracia, a doutrina especializada

e a população passaram a reivindicar a criação e a efetivação de mais mecanismos de participação popular direta e regular, bem como espaços de deliberação pública. Neste contexto, lançam-se as bases da democracia participativa e deliberativa, sendo a última objeto de análise neste escrito.

2 - PANORAMA

Inicialmente, insta destacar que a democracia deliberativa, em síntese, materializa uma vertente que pugna por uma interação rotineira entre representantes e representados, concretizada pela discussão das questões vitais para a sociedade, com argumentos e contra-argumentos, exteriorizados em procedimentos públicos, que asseguram aos seus partícipes igualdade de oportunidade de manifestação.

Corroborando o raciocínio supracitado, leciona o Ministro do Supremo Tribunal Federal, Luís Roberto Barroso (2018, p. 158-161):

Tem como seu componente essencial o oferecimento de razões, a discussão de ideias, a troca de argumentos. A democracia já não se limita ao momento do voto periódico, mas é feita de um debate público contínuo que deve acompanhar as decisões políticas relevantes. O protagonista da democracia deliberativa é a sociedade civil, em suas diferentes instâncias, que incluem movimento social, imprensa, universidades, sindicatos, associações e cidadãos comuns(...) As decisões políticas devem ser produzidas em após debate público, livre, amplo e aberto, ao fim do qual se forneçam as razões das opções feitas. Por isso se ter afirmado, anteriormente, que a democracia contemporânea inclui votos e argumentos(...)

Assentada essa premissa, sublinha-se que, não raras vezes, artigos científicos e livros discorrem sobre a democracia participativa e a democracia deliberativa como sinônimos, negando qualquer distinção entre tais modelos.

Não obstante, tecnicamente, há diferenças entre os formatos em evidência. Na democracia participativa, discute-se QUEM, ou seja, o sujeito que detém a prerrogativa de tomar as decisões políticas fundamentais, ao passo que, na democracia deliberativa, o foco está centrado em COMO as decisões políticas fundamentais são tomadas, segundo lição de Ana Paula de Barcellos (2020, p. 56-57). De mais a mais, outra dessemelhança que aparta as formas em evidência é destacada por Cláudio Pereira de Souza Neto (2006, p. 86-87):

Ressalta-se, ademais, que a democracia deliberativa não se confunde com a democracia direta. A democracia deliberativa dá suporte a

mecanismos de incremento da deliberação, não a mecanismos de participação direta na tomada de decisões(...) O fundamental é incorporar à ideia de “discussão” a de “justificação” ou “prestação de contas” (accountability).

Diante das diferenças apontadas pelos autores suprarreferidos, percebe-se que a democracia deliberativa está intrinsecamente relacionada com a ideia de fomento à *accountability* social, tema sobre o qual se passa a tecer considerações.

A doutrina especializada sempre se debruçou sobre os modelos clássicos de *accountability*, quais sejam, vertical e horizontal, que possuem a seguinte identidade: ambos são exercidos por estruturas estatais.

Em que pese a semelhança supracitada, há diferenças que apartam os modelos em questão, principalmente no que concerne aos respectivos escopos.

No segmento vertical, os *players* atuam com o fito de garantir a democracia representativa, isto é, a realização de eleições, ao passo que, na segunda (horizontal), entes estatais dotados de autonomia entrarão em cena com o objetivo de apurar e reprimir condutas consideradas ilegais.

A par do modelo dual clássico, ganha força a concepção de *accountability* social, que, segundo os ensinamentos de Marianna Montebello Willeman, consiste em:

A importância do engajamento cívico como instrumento para fortalecer os canais de *accountability*. Focalizaram os autores, assim, as iniciativas dos cidadãos comuns e de organizações da sociedade civil que se articulam para monitorar e exercer controle sobre o exercício do poder político, para além do momento eleitoral. A *accountability* social envolve ações implementadas por atores de diferentes graus de organização, que se reconhecem como legítimos titulares de direitos, e que, dessa forma, buscam expor desvios de condutas de governos, pretendem introduzir seus interesses na agenda pública, influenciar ou reverter decisões políticas adotadas em instâncias estatais (2020, p. 55-56).

Como se vê, quando os governantes, em âmbitos públicos e em pé de igualdade com os governados, oferecerem argumentos e ouvem contra-argumentos sérios acerca das questões centrais para a sociedade, viabiliza-se, em grande medida, o controle do povo sobre os atos estatais, sobre o exercício do poder, a indigitada *accountability* social.

Delineados a ideia central, as distinções e o contributo para com o controle social do poder, passa-se a focar sobre viés procedimental da democracia deliberativa, que tem em Jürgen Habermas um dos seus maiores nomes.

3 - VIÉS PROCEDIMENTAL

A democracia deliberativa, à luz da ótica procedimental habermesiana, possui duas grandes premissas:

a) é imprescindível que o debate, a discussão de ideias ocorram segundo um procedimento público, que garanta liberdade e igualdade entre os seus partícipes, uma vez que é a observância do procedimento que assegura a racionalidade das conclusões construídas coletivamente:

Apenas quando essa influência pública e política passa pelo filtro dos procedimentos institucionalizados da formação da opinião e da vontade, transformando-se em poder comunicativo e conduz a positivação legítima do direito(...) para produzir poder político, sua influência precisa incidir nos debates travados em instituições democraticamente constituídas de formação de opinião e da vontade, além de assumir uma figura autorizada através de decisões formais (Jürgen Habermas, 2020, p. 472)

b) a deliberação pública livre, igualitária e plural não está adstrita a alcançar pautas axiológicas ou resultados específicos, sendo inadmissível, apenas, a construção de conclusões que tenham o condão de conduzir à erosão do arcabouço procedimental balizador da discussão mencionado no item anterior.

Habermas elabora um modelo procedimental, por sustentar que a deliberação deve estar aberta quanto aos seus resultados: a justificação e princípios, para o autor, deve se dar no curso do próprio processo deliberativo concreto. Por isso, a maioria só está impedida de tomar decisões que impliquem a corrosão das condições procedimentais da própria democracia, as quais foram historicamente sintetizadas pelo estado democrático de direito(...)A deliberação só pode ser limitada em favor da garantia de sua continuidade e integridade. Mas, respeitadas suas condições procedimentais, a soberania popular tem amplas possibilidades de decisão(...) (Cláudio Neto, 2006, p. 128-132)

Outra categoria fundamental, segundo Habermas, é a esfera pública, a qual, em síntese, consiste em um espaço qualificado no qual a burocracia estatal revela as razões de seus atos e lança argumentos tendentes a convencer o

poder social, que é composto por indivíduos e pelas entidades da sociedade civil, os quais podem apresentar contra-argumentos e críticas ao posicionamento defendido pelo poder político.

Neste contexto, impende avultar que a esfera pública sobre a qual ora se discorre possui espectro deveras amplo, haja vista que, além de se materializar no âmbito de instituições oficiais, como os parlamentos, manifesta-se em ambientes não institucionais, onde há a discussão de temas de interesse público, como adverte Cláudio Neto (2006, p 147-148):

Para esse ponto de vista, a deliberação não se processa apenas nos "fóruns oficiais, mas também na rede informal de comunicações consistente na "esfera pública não estatal". Na democracia deliberativa, a justificação das decisões estatais não se restringe ao âmbito governamental, mas se estrutura na forma de um diálogo entre governantes e governados, e esse diálogo deve ir além dos períodos eleitorais e se espalhar para o cotidiano(...) Com a noção contemporânea de espaço público, passa-se a compreender que a participação popular também ocorre nos âmbitos social e cultural, através de debate permanente acerca das questões de interesse público, e não apenas no domínio estrito dos "fóruns oficiais".

A fim de garantir a lisura do debate, travado no espaço público, entre representantes e representados, especialmente no que tange à tentativa de blindá-lo contra eventual captura por interesses escusos e egoísticos, Habermas propõe a aplicação de dois grandes princípios: universalização (U) e ética do discurso (D). De acordo com o primeiro, a relação estabelecida entre uma norma jurídica e todos os seus destinatários não pode ser uma questão de imposição, mas, sim, de aceitação por parte dos últimos, que precisam ser convencidos disso, como pontua Cláudio Neto (2006, p. 139).

Lado outro, o segundo princípio estabelece regras, que atuam para garantir a sobriedade e a imparcialidade do debate público, livre, igual e plural, como, por exemplo, a diretiva de que todos possuem a prerrogativa de participar da discussão, fazer ponderações, manifestar aspirações e desejos.

Resta claro, assim, que o debate público, livre e igualitário não visa definir vencedores e vencidos, exitosos e inexitosos. Não há, portanto, caráter de disputa. Pelo contrário: almeja-se a melhor tomada de decisão possível, estruturada coletivamente.

Outrossim, a esfera pública e a ação comunicativa nela exteriorizada somente poderão atingir seus escopos de forma satisfatória se o debate público

for verdadeiramente plural, ou seja, se for capaz de viabilizar a participação de todos os indivíduos e entidades da sociedade civil que possam ser atingidos pelo ato estatal discutido, como ensina a doutrina alemã:

No entanto, a esfera pública política apenas pode satisfazer sua função de perceber e tematizar problemas da sociedade em seu todo na medida em que se forma a partir dos contextos comunicativos dos potenciais concernidos. Ela é sustentada por um público recrutado da totalidade dos cidadãos. Na multiplicidade de suas vozes, ressoa o eco das experiências causadas em suas histórias de vida pelos custos externos (e perturbações internas) dos sistemas de ação funcionalmente especializados que atingem toda a sociedade (Habermas, 2020, p. 463).

Incorporando a ideia de democracia deliberativa, o Direito brasileiro, ao menos em duas passagens, positivadas a partir do ano de 2018, passou a prever institutos que, em certa medida, possibilitam a discussão, o debate público, plural, livre e igualitário entre os detentores do poder e aqueles potencialmente atingíveis por novas regulamentações.

Nesta toada, salienta-se, em primeiro lugar, o art. 29 da LINDB (Decreto-Lei nº4.657/42, incluído pela Lei nº 13.655/18)², que preconiza:

Decreto-Lei nº 4.657/42. Art.29. Em qualquer órgão ou Poder, a edição de atos normativos por autoridade administrativa, salvo os de mera organização interna, poderá ser precedida de consulta pública para manifestação de interessados, preferencialmente por meio eletrônico, a qual será considerada na decisão.

Assim sendo, pretendendo algum órgão ou Poder editar regras de caráter abstrato e genérico, faculta-se a estes a abertura de processo dialógico, entabulado de forma escrita e preferencialmente digital, com os segmentos sociais e indivíduos que poderão ser alcançados.

Como ponto negativo da indigitada previsão, giza-se a facultatividade da abertura do diálogo, na medida em que a discussão com os potenciais sujeitos passivos em nada atrapalha ou obsta a atividade normativa. Pelo contrário: a) torna-a mais plural, aperfeiçoando-a com diferentes pontos de vista; b) contribui para que a adesão e cumprimento da novel legislação seja maior, na medida em que amplamente debatida.

2 BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm. Acesso em: 10.07.2023.

Por outro lado, como ponto positivo, salienta-se que o contributo popular, materializado em críticas e contra-argumentos, necessariamente, deverá ser apreciado pela autoridade normativa, o que mostra, para o cidadão, que a sua participação teve, ao menos, alguma relevância.

No ano seguinte (2019), a Lei da Liberdade Econômica (Lei nº 13.874)³ implantou no Direito brasileiro a Análise do Impacto Regulatório (AIR), nos seguintes moldes:

Art. 5º. As propostas de edição e de alteração de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, editadas por órgão ou entidade da administração pública federal, incluídas as autarquias e as fundações públicas, serão precedidas da realização de análise de impacto regulatório, que conterà informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo para verificar a razoabilidade do seu impacto econômico.

No mesmo ano, foi publicada a nova lei das agências reguladoras (Lei nº 13.848)⁴, que, no seu art. 5º, também estatuiu o AIR.

Por intermédio do mecanismo em destaque, estabelece-se um debate amplo entre autoridades com poder normativo, que objetivam regram ou alterar a regulação acerca de determinada matéria, e os segmentos sociais suscetíveis de serem atingidos pela novel legislação, que podem apresentar críticas e sugestões.

A referida interação tem o condão de produzir regulamentações melhores, ante a pluralização do debate. Além dos ganhos qualitativos, tende-se a ganhar no aspecto da eficácia social, uma vez que as pessoas costumam observar, mais fielmente, aquilo que foi negociado, discutido, do que aquilo que foi imposto. Em suma: no lugar de imposição pura e simples, diálogo e visão holística do fenômeno.

Discorrendo sobre a legitimidade democrática do AIR, leciona Rafael Carvalho Rezende Oliveira (2014, p. 401):

Por fim, a AIR representa um reforço à legitimidade das decisões regulatórias na medida em que efetiva os ideais de democracia deliberativa. (...) A legitimidade do denominado “Estado Pluriclasse” não se contenta com os mecanismos tradicionais da democracia representativa(...) A decisão regulatória, neste cenário, não pode ser

3 BRASIL. Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019. Institui a Declaração de Direitos da Liberdade Econômica. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13874.htm. Acesso em: 10.07.2023.

4 BRASIL. Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/13848.htm. Acesso em: 10.07.2023.

justificada por argumentos abstratos, distorcidos do contexto e sem consideração das respectivas consequências (sociais e econômicas) (...). O processo administrativo como sede de diálogo entre a Administração e o administrado, permite a melhor composição dos interesses públicos e privados especialmente conflitantes, superando, na medida do possível, o caráter unilateral da atividade administrativa.

4 - DEVIDO PROCEDIMENTO NA ELABORAÇÃO NORMATIVA (DPEN)

Em obra que já chegou a sua terceira edição (2020), a jurista Ana Paula de Barcellos desenvolve instituto que consubstancia verdadeira ferramenta a serviço da democracia deliberativa: o devido procedimento na elaboração normativa (DPEN). O mecanismo em foco consiste, em resumo, na necessidade de o proponente de um ato normativo, especialmente leis, detalhar, minimamente, as razões que embasam a sua propositura.

Em termos metodológicos, as razões supracitadas cristalizar-se-iam em um tripé: a) qual o problema que a norma pretende enfrentar?; b) quais os resultados pretendidos com a medida?; c) quais os custos e os impactos da medida proposta?

Dessarte, a fim de identificar o problema a ser dirimido e a sua correta extensão, deve-se cotejar a pretensão normativa e a realidade subjacente. Uma vez concluída esta etapa, é preciso definir o (s) resultado (s) que se almeja (m) alcançar com a proposta normativa. No ponto, giza-se que, ao contrário do que possa parecer, não se exige a definição infalível e imutável das consequências e escopos pretendidos, haja vista a volatilidade social e as variáveis infinitas que podem influir sobre estes. O terceiro e derradeiro requisito seria uma verdadeira manifestação do princípio constitucional implícito da proporcionalidade, especialmente na sua vertente necessidade, a saber:

A obrigatoriedade de discutirem-se os custos e impactos da medida proposta obriga quem elabora a norma a fazer alguma reflexão sobre sua proporcionalidade e facilita a discussão sobre eventuais medidas alternativas que apresentam custos e impactos menos graves. (Ana Paula De Barcellos, 2020, p. 183).

As três exigências acima aludidas consubstanciarão as razões, os argumentos, as justificativas mínimas do proponente da norma, as quais, em seguida, seriam submetidas à deliberação pública, da qual participariam os indivíduos e setores potencialmente alcançáveis por ela e intelectuais específicos, isto é, *experts* na temática em discussão. Este seria o primeiro

momento propício, para que os atores sociais anteriormente referidos contestassem, criticassem e/ou sugerissem modificações na proposição.

Após essa primeira oportunidade dialógica, seria realizada uma segunda rodada de discussões, para que os sujeitos supracitados, agora, a partir de uma maior reflexão, pudessem adicionar críticas e sugestões ou até retirar algo que foi sustentado no primeiro momento.

Definida a dinâmica procedimental do DPEN, assevera a autora que o mecanismo em foco possui assento constitucional, uma vez que deflui dos princípios da dignidade da pessoa humana, republicano, democrático, estado de direito, devido processo legal e publicidade.

Diante de todo o exposto, resta claro o vínculo entre o devido procedimento na elaboração normativa (DPEN) e a Democracia Deliberativa.

5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

A democracia é uma obra inacabada, em constante transformação, sujeita a avanços e retrocessos. O viés deliberativo explorado neste artigo denota que, para além do respeito a direitos fundamentais e a realização de pleitos eleitorais regulamente, um regime democrático de fato depende da construção de um diálogo público, igualitário e constante entre representantes e representados.

REFERÊNCIAS

BARCELLOS. Ana Paula de. **Direitos fundamentais e direito à justificativa: devido procedimento na elaboração normativa**. 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

BARROSO. Luis Roberto. **A judicialização da vida e o papel do Supremo Tribunal Federal**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

HABERMAS. Jürgen. **Facticidade e validade: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia**. São Paulo: ed. Unesp, 2000.

NETO. Cláudio Pereira de Souza. **Teoria Constitucional e Democracia Deliberativa: um estudo sobre o papel do direito na garantia das condições para a cooperação na deliberação democrática**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

OLIVEIRA. Rafael Carvalho Rezende. Governança e análise do impacto regulatório. **Revista de Direito da Procuradoria Geral**, Rio de Janeiro, Edição

especial, p. 389-414, 2014. Disponível em:
<https://pge.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=MzI2MQ%2C%2C>.
Acesso em: 20.07.2023.

WILLEMANN, Marianna Montebello. **Accountability democrática e o desenho institucional dos tribunais de contas no Brasil**. 2ª edição. Belo Horizonte: Fórum, 2020.