

DELIBERAÇÃO HABERMASIANA E EFETIVIDADE NA CONSTRUÇÃO DA REGULAÇÃO BRASILEIRA

Elisiane Carra Tunes¹
Antônio Carlos dos Santos²

Recebido: 05/05/2018
Aprovado: 31/06/2018

Resumo: Desde a promulgação da Carta Magna de 1988 no Brasil houve uma proliferação de formas e instâncias de participação: lugares de encontro, discussão e deliberação entre sociedade e estado. É fundamental celebrar os avanços que a criação dessa institucionalidade representa. Porém, garantir canais formais de participação e deliberação não significa, por si só, que esta se dê de forma igualitária, generalizada e eficaz. A principal indagação está relacionada à capacidade dessa participação traduzir-se em uma efetiva democratização nos procedimentos de gestão dos assuntos públicos contribuindo, dessa maneira, para o aperfeiçoamento de políticas públicas. Dessa maneira, examina-se, neste artigo, os conceitos de deliberação e esfera pública sob a perspectiva da teoria de Habermas e seus comentadores, bem como analisa-se de que forma o debate pode ser utilizado para a construção coletiva de uma política pública. Sua parte final trata da efetividade deliberativa, ao tempo em que se pretende analisar o nível de aceitação das contribuições apresentadas pela sociedade para elaboração ou modificação de políticas públicas, sobretudo as políticas ambientais brasileiras.

Palavras-chave: Deliberação; Esfera pública; Políticas públicas ambientais brasileiras.

HABERMASIAN DELIBERATION AND EFFECTIVENESS IN CONSTRUCTION OF BRAZILIAN REGULATION

Abstract: Since the promulgation of Brazil's 1988 Constitution, there has been a proliferation of forms and instances of participation: places of encounter, discussion and deliberation between society and state. It is essential to celebrate the advances that the creation of this institutionality represents. However, guaranteeing formal

¹Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente (UFS). Doutorado em andamento em Desenvolvimento e Meio Ambiente (UFS).

²Graduação em Filosofia (UFS). Mestrado em Filosofia (USP). Doutorado em Filosofia (USP). Professor do Departamento de Filosofia (UFS).

channels of participation and deliberation does not mean, in and of itself, that it takes place in an egalitarian, generalized and effective way. The main question is related to the capacity of this participation to be translated into an effective democratization in the procedures of management of public affairs, thus contributing to the improvement of public policies. In this way, this article examines the concepts of deliberation and public sphere from the perspective of the Habermas theory and its commentators, as well as examines how the debate can be used for the collective construction of a public policy. Its final part deals with deliberative effectiveness, while at the same time it seeks to analyze the level of acceptance of contributions submitted by society for the elaboration or modification of public policies, especially Brazilian environmental policies.

Keywords: Deliberation; Public sphere; Brazilian public environmental policies.

Introdução

Novos debates sobre como revitalizar e aprofundar a democracia estão surgindo (BOHMAN, 1996; COHEN, 2003; DRYZEK, 2010). Os cidadãos estão se distanciando das instituições representativas tradicionais à medida que grupos de interesse ganham controle sobre elas. Em países de democracia mais recente, como o Brasil, a vertente descentralizadora e de reformas governamentais que ocorreu nos anos 1990 abriu espaço para novas formas de participação e levantou questões sobre como envolver os cidadãos no processo de tomada de decisões que afetam suas vidas, bem como sobre a estrutura das instituições políticas e o relacionamento entre as sociedades civil e política.

Em que pese a crítica de pesquisadores (DAGNINO, 2004; TATAGIBA, 2010; TEIXEIRA, 2001) sobre essa tendência de maior participação da sociedade na tomada de decisão refletir menos governo, impulsionada pela perspectiva neoliberal de eficiência, acredita-se que uma maior participação da sociedade fortalece a democracia por meio do maior engajamento dos seus cidadãos. Além disso, admite-se que novos espaços de debate e novas formas de engajamento do cidadão, como as instituições participativas brasileiras, promovem transformações sociais e jurídicas.

Tendo em vista que a deliberação é “um princípio geral de argumentação, envolvendo o direito de todos os indivíduos de iniciarem argumentos reflexivos” (BENHABIB, 2009, p. 117), neste artigo pretende-se debater os conceitos de deliberação e esfera pública, sobretudo na perspectiva de Jürgen Habermas, cujas obras (HABERMAS, 1995; 1997; 2011) têm sido um ponto de referência central nesse

debate, bem como expor críticas à factibilidade dessa nova modalidade. Intenciona-se, outrossim, analisar como o debate pode ser utilizado para que se construa coletivamente uma política pública. Igualmente tem-se o intuito de discutir o conceito de efetividade deliberativa, ao tempo em que se pretende analisar o nível de aceitação das contribuições apresentadas pela sociedade para elaboração ou modificação de políticas públicas, focando, sobretudo, as políticas ambientais brasileiras.

1. Deliberação na esfera pública: debates da sociedade na democracia

Habermas (1995) enxerga no debate atual sobre democracia dois modelos normativos deste regime: o republicano e o liberal. A partir desses dois modelos, propõe um terceiro modelo alternativo, que ele denomina de “procedimental”.

De acordo com o filósofo alemão, o modelo republicano sempre concedeu precedência à autonomia pública dos cidadãos em detrimento das liberdades não políticas dos indivíduos privados. Por outro lado, o modelo liberal postulou a precedência dos direitos humanos com relação à vontade do povo. Nesse sentido, o modelo liberal tem uma concepção do processo político que é eminentemente estratégica no sentido de que os atores individuais e coletivos concorrem em uma disputa por posições de poder. Para a concepção republicana, tal modelo ignora as estruturas específicas do processo político democrático, em que o fundamento está na valorização do espaço público e do parlamento, capaz de atribuir força legitimadora do poder político ao próprio processo de discussão e deliberação.

Diante dessa situação, Habermas elaborou uma proposta de democracia procedimental:

A teoria do discurso, que associa ao processo democrático conotações normativas mais fortes do que o modelo liberal, porém mais fracas que o modelo republicano, toma elementos de ambos e articula uma forma nova e distinta. Coincidindo com o modelo republicano, ela concede um lugar central ao processo político de formação da opinião e da vontade comum, mas sem entender como algo secundário à estruturação em termos de Estado de Direito. Assim como no modelo liberal, também na teoria do discurso os limites entre o Estado e a sociedade são respeitados, mas aqui a sociedade civil distingue-se tanto da ação econômica quanto da

administração pública. As implicações normativas saltam à vista. (HABERMAS, 1995, p. 47-48).

Desta maneira, para Habermas (1995), as implicações normativas fortalecem-se: a força da integração social deve poder desenvolver-se com base em espaços públicos autônomos amplamente diversificados e em procedimentos de formação democrática de opinião e de vontades políticas, institucionalizadas em termos de Estado de Direito.

Influenciado pela obra de Jürgen Habermas, Cohen (2009) apresenta, para a construção desta nova vertente teórica, a formulação da essência da corrente teórica deliberativa (também chamada de teoria do discurso ou democracia procedimental):

A concepção de democracia deliberativa está organizada em torno de um ideal de justificação política. De acordo com esse ideal, justificar o exercício do poder político é proceder com base na argumentação pública livre entre iguais. Uma democracia deliberativa institucionaliza esse ideal. (COHEN, 2009, p. 87).

Desta forma, os democratas deliberativos apresentam uma teoria cujo cerne é o “respeito ao requisito essencial da legitimidade dos processos democráticos, legitimidade que é dependente do respeito aos procedimentos imparciais de deliberação” (NOBRE, 2004, p. 34).

Para sua execução, o elemento central é a “prática da deliberação em um conjunto bastante diversificado de instituições políticas nas democracias contemporâneas” (FUNG, 2006, p. 36). Deste modo, o estudo da deliberação exige a análise de dois pontos distintos, porém conexos: a deliberação em si e o espaço onde se dá tal debate, a esfera pública, ambas tratadas a seguir.

1.1 A deliberação pública como troca argumentativa

Benhabib argumenta que a ideia básica implícita no modelo de democracia deliberativa é a de que

Somente podem ser ditas válidas (isto é, vinculantes moralmente) aquelas normas (isto é, regras gerais de ação e arranjos institucionais) que poderiam receber a anuência de todos aqueles

afetados por suas consequências. Se tal acordo fosse alcançado, o resultado de um processo de deliberação tem as seguintes características: 1) a participação na deliberação é regulada por normas de igualdade e simetria – todos têm as mesmas chances de iniciar atos de fala, questionar, interrogar e abrir o debate; 2) todos têm o direito de questionar os tópicos fixados no diálogo; e 3) todos têm o direito de introduzir argumentos reflexivos sobre as regras de procedimento discursivo e o modo pelo qual elas são aplicadas ou conduzidas. (BENHABIB, 2009, p. 123).

Assim, não há regras que limitem a agenda de conversação ou identidade dos participantes, contanto que cada pessoa ou grupo excluído possa mostrar justificadamente que são afetadas de modo relevante pela norma proposta em questão.

Marques complementa, ao afirmar que a deliberação pode ser entendida como

[...] um processo social comunicativo pelo qual os indivíduos têm a chance de apresentar suas posições, demandas, preferências e ideias mutuamente, questionando e cobrando a validação dos argumentos e justificações através do debate e da discussão, baseando-se no respeito e na reciprocidade. Dessa forma, ela nada mais é do que um processo discursivo que estabelece a conexão entre diferentes esferas comunicativas e atores políticos e sociais, no qual a finalidade maior é avaliar e compreender problemas e questões de ordem coletiva e/ou geral. Logo, a deliberação não é somente um processo de trocas discursivas enquadradas por um conjunto de normas e princípios. (MARQUES, 2009, p. 14).

Habermas define a deliberação como um “ato intersubjetivo de comunicação e argumentação” (HABERMAS, 1997, p. 305), com vistas a alcançar o consenso em torno de soluções para problemas de ordem coletiva, focando sua definição no processo discursivo e argumentativo. Bohman conceitua a deliberação partindo de um viés mais cooperativo e de publicização dos diálogos, de forma não procedimental, mas como um “conjunto de acordos cooperativos de natureza eminentemente pragmática” (BOHMAN, 1996, p. 16).

Cohen caracteriza a democracia deliberativa de modo procedimentalista, como uma “associação democrática cujos membros partilham os termos e os objetivos dessa associação constituída de modo pluralista” (COHEN, 2009, p. 88). Por sua vez, Dryzek (2010), preocupa-se em definir a deliberação sob o enfoque da reflexividade e da ausência de mecanismos de coerção.

Independentemente desta multiplicidade semântica, todos os deliberacionistas são unânimes em propor a superação dos limites da tradição liberal através do uso mais recorrente da deliberação, seja promovendo um controle público mais autêntico, seja ampliando a igualdade formal ou a autonomia política. Há o consenso de que a deliberação, além da simples agregação de preferências e a regra da maioria, dá mais legitimidade às decisões.

Segundo Avritzer (2000), os novos arranjos deliberativos baseiam-se em duas mudanças em relação à concepção weberiana de informação, ou seja, na tomada de decisões apenas pelos aparatos administrativos. A primeira é que o Estado, assim como o mercado, possui informações incompletas para a tomada de decisões e, portanto, é preciso que os atores sociais tragam informações para que a deliberação contemple plenamente os problemas políticos envolvidos. Em segundo lugar, tais informações têm que ser partilhadas e discutidas, isto é, os arranjos deliberativos presumem que as informações ou soluções mais adequadas não são, *a priori*, detidas por nenhum dos atores e necessitam ser construídas coletivamente.

A partir da publicação da Teoria do Agir Comunicativo³ (HABERMAS, 2011), começa-se um processo de aplicação da concepção da teoria do discurso de Habermas à política contemporânea. De acordo com Avritzer (2000), nessa obra Habermas operacionaliza tal aplicação através da percepção de que o problema da legitimidade na política não está ligado apenas, como propôs Rousseau, ao problema da expressão da vontade da maioria no processo de formação da vontade geral, mas também estaria ligada a um processo de deliberação coletiva que contasse com a participação racional de todos os indivíduos possivelmente interessados ou afetados por decisões políticas.

Para Gutierrez e Almeida, a teoria da ação comunicativa de Habermas é

[...] uma teoria que se fundamenta no conceito de ação, entendida como a capacidade que os sujeitos sociais têm de interagirem intra e entre grupos, perseguindo racionalmente objetivos que podem ser conhecidos pela observação do próprio agente da ação. Habermas vai priorizar, para a compreensão do ser humano em sociedade, as

³ A teoria do Agir Comunicativo, também chamada de teoria da Ação Comunicativa, foi originalmente publicada em 1981, sendo a teoria desenvolvida em outras 03 (três) obras: Consciência Moral e Agir Comunicativo (1983), Discurso Filosófico da Modernidade (1985) e Pensamento Pós-Metafísico (1985).

ações de natureza comunicativa. Isto é, as ações referentes à intervenção no diálogo entre vários sujeitos. (GUTIERREZ; ALMEIDA, 2013, p. 154).

Destacando a importância do diálogo entre as instituições do Estado e da sociedade civil, além dos próprios cidadãos, Habermas (2011) situa a discussão na obra *Teoria do Agir Comunicativo* em um núcleo cujos conceitos de agir estratégico e agir comunicativo são fundamentais.

Sob essa perspectiva teórica, em termos gerais, o primeiro conceito, de agir estratégico, faz parte da noção de mundo sistêmico, entendido como a esfera da sociedade que compreende o universo das relações normativas e regulamentadas, resultantes do modelo de sociedade contratual. O mundo sistêmico pode ser entendido como a esfera da ação instrumental, planejada, estratégica, regida por uma racionalidade determinada, o que implica um modelo de comunicação igualmente estratégico e instrumental, ou seja, voltado para fins e objetivos específicos e pré-determinados:

Toda a ação e comunicação no âmbito do mundo sistêmico são pautadas por mecanismos burocráticos que limitam e controlam as decisões voluntárias, as manifestações espontâneas dos indivíduos e da livre expressão do pensamento e da opinião. (HABERMAS, 2011, p. 219).

O segundo conceito, de agir comunicativo, está vinculado ao mundo vivido como a esfera que contribui para manter a identidade social e cultural dos indivíduos e comunidades, ao favorecer o compartilhamento de valores, a livre expressão de ideias, a comunicação de natureza mais participativa e menos instrumental: “O mundo da vida acumula o trabalho de interpretação realizado por gerações passadas; é o contrapeso conservador contra o risco de desacordo que comporta todo processo de entendimento” (HABERMAS, 2011, p. 104).

O mundo da vida compreende três elementos estruturais: a cultura, a sociedade e a personalidade. O primeiro é entendido por Habermas como o acervo de saberes acumulado historicamente, em que os participantes da comunicação se abastecem de interpretações para entender algo do mundo. O segundo é concebido como um sistema composto por ordenações legítimas, mediante as quais os

participantes dos processos interativos regulam sua forma de participação e pertencimento a grupos sociais e instituições. Já o terceiro, caracterizado pela personalidade, é traduzido pela competência nos processos que possibilitam a um sujeito ter linguagem e ação, que o habilitam a fazer parte de processos de entendimento e compartilhamento de signos, além de afirmar neles sua própria identidade.

Segundo Habermas (2011), o agir corresponde à atividade não linguística, orientada para um fim, por meio da qual um ator intervém no mundo, a fim de realizar fins propostos, empregando meios adequados. O falar é o ato por meio do qual um falante deseja chegar a algum entendimento sobre algo do mundo com outro falante; corresponde, portanto, a uma ação de entendimento. Enquanto as atividades não linguísticas são relacionadas à noção de racionalidade orientada para um fim, os atos de fala são ligados à ideia de racionalidade orientada para o entendimento. Assim, os atos de fala não podem ser realizados sem a cooperação e o assentimento do destinatário.

Desta forma, ao tratar das interações mediadas pela linguagem, Habermas faz a distinção entre o agir estratégico – quando a linguagem natural é utilizada apenas como meio para a transmissão de informações, e o agir comunicativo – quando a linguagem é utilizada também como fonte de integração social. O agir comunicativo depende do uso da linguagem dirigida ao entendimento e, portanto, os participantes precisam definir seus planos de ação de forma cooperativa, levando em consideração uns aos outros. Já no agir estratégico, a linguagem é reduzida a apenas um meio de transmissão de informações e, nesse caso, as pretensões de poder são colocadas no lugar das pretensões de validade.

De acordo com Habermas (2011), apenas o agir comunicativo se submete aos critérios públicos da racionalidade do entendimento, somente ele pode conferir legitimidade à vida pública. Destaca-se que a racionalidade também é um ponto central na sua teoria, posto que Habermas também elabora o conceito de racionalidade comunicativa, no qual os participantes da ação comunicativa superam suas concepções subjetivas para um modo de compreensão intersubjetivo. E, nesse caso, uma asserção só pode ser considerada racional se satisfizer a condição de um

entendimento mútuo sobre alguma coisa do mundo entre pelo menos dois participantes,

Denominamos racionais os sujeitos capazes de agir e falar que na medida do possível não se enganam quanto a fatos e relações entre meio e fim [...] Em contextos de comunicação, não chamamos de racional apenas quem faz uma asserção e é capaz de fundamentá-la diante de um crítico, tratando de apresentar as evidências devidas. Também é assim chamado de racional quem segue uma norma vigente e se mostra capaz de justificar seu agir em face de um crítico, tratando de explicar uma situação dada à luz de expectativas comportamentais legítimas (HABERMAS, 2011, p. 43-44).

Em outras palavras, para se chegar a um comum acordo por via comunicativa, é preciso sustentar-se sobre razões: o consenso com base no reconhecimento intersubjetivo. Além disso, a racionalidade está ligada “à capacidade de aprender a partir de fracassos, a partir da refutação de hipóteses e do insucesso de algumas intervenções” (HABERMAS, 2011, p. 49).

Deste modo, tem-se que ambos os conceitos de agir estratégico e agir comunicativo estão ligados entre si, porém se distinguem e se diferenciam. O agir comunicativo parte do pressuposto que as decisões levam em conta os interesses interpessoais do bem-comum e da reciprocidade, ao passo que o agir estratégico pressupõe que as decisões levam em conta os interesses pessoais individuais. O agir estratégico tem como horizonte os interesses individuais da ação, com o objetivo de obter sucesso e poder. O agir comunicativo não pode, ao contrário, ser orientado por interesses pessoais, já que pressupõe satisfazer as condições de entendimento e cooperação e consenso (GUTIERREZ; ALMEIDA, 2013).

Partindo da teoria habermasiana e com o avanço das discussões em torno dela, Avritzer (2000) detecta duas variantes da teoria deliberativa. Em uma delas, e da qual fazem parte Bohman e Cohen, a democracia adquire a característica de um debate e de uma forma de cooperação que opera a partir do reconhecimento de condição humana da pluralidade, permitindo um processo de cooperação que transforme a democracia em uma forma ampla de debates de ideias e práticas sociais. Já para Benhabib (2009) e Mansbridge (2009), a democracia deliberativa é um princípio geral de argumentação, envolvendo o direito de todos os indivíduos de iniciarem

argumentos reflexivos sobre as regras dos procedimentos discursivos. A ênfase, no primeiro caso, é o reconhecimento do pluralismo e do debate em torno do bem comum. No segundo, a ideia de consenso racional é mais importante, mesmo que seus defensores reconheçam que “o debate racional pode não conduzir a tal consenso” (MANSBRIDGE, 2009, p. 215).

Entretanto, segundo Ferreira (2012), tornou-se ponto pacífico entre os deliberacionistas que os princípios básicos da deliberação a serem considerados seriam: i) a racionalidade, mas fundada na intersubjetividade; ii) a mutualidade, calcada em reciprocidade, respeito mútuo, cooperação e responsividade; iii) a igualdade, de forma que todos sejam incluídos nas arenas deliberativas sem qualquer distinção, sendo seus argumentos válidos apenas por sua força e; iv) a publicidade, como princípio norteador, isto é, a todo e qualquer argumento ou contra-argumento utilizado pelos indivíduos numa arena deliberativa se deve dar amplo e irrestrito conhecimento a todos que participam do processo (FERREIRA, 2012).

Dessa forma, passou-se a admitir os benefícios da deliberação para o processo político democrático percebendo-se, por exemplo, que ela gera mais justiça dos procedimentos; promove a educação dos cidadãos permitindo a sua autonomia política; fortalece o sentido de comunidade; produz relativos ganhos epistêmicos, levando à constituição de um conhecimento mais complexo a partir do esclarecimento recíproco; fortalece ideais políticos contemporâneos por meio de uma visão contextualizada de autoridade; estabelece a falseabilidade do conhecimento, entendendo-o como algo que pode ser revisto a todo o momento, e; valoriza a transparência, a autonomia, a autodeterminação e a igualdade moral (FERREIRA, 2012).

Entretanto, “dado o caráter exigente desses princípios” (MARQUES, 2009, p. 14), a teoria deliberativa vem sendo sistematicamente submetida a um conjunto de críticas que colocam em xeque sua capacidade de promover um sistema político verdadeiramente democrático, participativo e justo, sobretudo na realidade de sociedade complexa como a atual.

Os defensores da teoria da Escolha Racional⁴ acreditam que a democracia deve, ao final do processo político-decisório, apenas agregar os indivíduos em torno de interesses, preferências e posições, o que se dá essencialmente por meio da barganha de recursos de poder, da negociação política e do voto. Portanto, para eles, a justificação não é vista como algo essencial para o processo decisório. Por outro lado, se o procedimentalismo habermasiano se preocupa muito com o conteúdo ou substância das decisões políticas, este acaba por concentrar-se tão somente com o fato de que os procedimentos e normas do processo decisório precisam do assentimento de todos os indivíduos atingidos pelas decisões e não com o conteúdo substantivo do que se está decidindo (FERREIRA, 2012).

Outra característica que afasta os racionalistas dos deliberacionistas é a ideia de que, para os primeiros, as escolhas já são dadas e, portanto, os indivíduos não são capazes de influenciar nas escolhas dos outros. Diferentemente, a teoria deliberativa defende a tese de que os indivíduos se organizam e formam escolhas coletivamente, como afirma Benhabib, que contesta esta crítica dos racionalistas afirmando que:

Grande parte da teoria política sob influência de modelos econômicos de troca de razões operam, em particular, a partir de uma ficção metodológica. Esta última refere-se ao indivíduo como aquele que possui um conjunto ordenado de preferências coerentes. Tal ficção não possui muita relevância no universo político. Com relação a questões políticas e sociais complexas, mais frequentemente do que se possa imaginar, os indivíduos podem ter seus pontos de vista e seus desejos, mas não possuem nenhum conjunto ordenado de preferências, uma vez que isso implicaria que eles teriam de ser previamente iluminados não só sobre as preferências, mas também sobre as consequências e os méritos relativos de cada uma de suas escolhas preferenciais. (BENHABIB, 2009, p.115).

Entende-se, concordando com o pensamento de Benhabib (2009), que é o próprio processo deliberativo que pode produzir tal resultado, permitindo que o indivíduo produza uma reflexão crítica futura sobre suas perspectivas e opiniões já

⁴ A teoria da escolha racional entrou na Ciência Política a partir da Economia, como resultado dos trabalhos pioneiros de Anthony Downs, James Buchanan, Gordon Tullock, George Stigler e Mancur Olson. Eles adotaram uma interpretação particularmente materialista da teoria da escolha racional, em que os agentes sociais estariam interessados na maximização da riqueza, de votos, ou de outras dimensões mais ou menos mensuráveis em termos de quantidades e sujeitas a constrangimentos de recursos materiais, proporcionando, dessa forma, nova força aos postulados da racionalidade, ou seja, na procura do próprio interesse por parte do indivíduo (FERREIRA; PASQUINO, 2001).

sustentadas. É incoerente assumir que os indivíduos podem iniciar um processo de deliberação pública com um nível de clareza conceitual sobre suas escolhas e preferências, o qual só pode resultar, de fato, de um processo bem-sucedido de deliberação.

Outro foco de críticas à teoria deliberativa volta-se para os possíveis mecanismos de coerção externa, ou seja, se para os deliberacionistas o processo deliberativo deve ser livre de pressões e constrangimentos externos, para seus críticos é inegável que as decisões políticas são tomadas mediante algum tipo de constrangimento, seja por conta da formação de maiorias, seja por posições hierarquizadas e conflitantes entre interesses públicos e privados (FERREIRA, 2012). Refutando essa crítica, Cohen, crê que “o interesse público deve se sobrepor ao privado, mas não eliminá-lo totalmente, pois caso contrário, estar-se-ia caminhando na direção de um sistema político autoritário” (COHEN, 2009, p. 93). Este conflito entre público *versus* privado remete novamente à discussão em torno da exigência de regras e procedimentos para garantir a legitimidade da deliberação política.

Há também a crítica de que a teoria deliberativa não responde à questão do déficit de conhecimento, ou seja, para os críticos do modelo deliberacionista, a falta de informação é um obstáculo à participação no processo decisório. Este é um problema que alguns deliberacionistas acreditam poder ser resolvido através da formação dos indivíduos que participarão das arenas deliberativas. Formação política esta que pode se dar através da própria participação em si, isto é, ao participar de arenas discursivas onde os debates abarcam um conjunto enorme de questões de ordem coletiva, onde são constantes as trocas argumentativas, onde processos de negociação se dão permanentemente e, sobretudo, onde o fluxo de informações se faz necessário, é de se esperar que os indivíduos acabem por formar sua própria consciência política sobre diferentes temáticas e acabem por se tornar atores ativos nestes processos deliberativos (FERREIRA, 2012).

Benhabib (2009) identifica um último conjunto de críticas que entende ser a democracia deliberativa um modelo político ingênuo, principalmente por suas práticas plebiscitárias, pela negação da institucionalização de suas arenas e pela questão da legitimidade. Essa crítica é levantada também por Dryzek (2004), ao afirmar que

A essência da deliberação é geralmente tomada como sendo a de que alegações favoráveis e contrárias às decisões coletivas precisam ser justificadas àqueles submetidos a estas decisões em termos os quais, dada a oportunidade para se refletir, esses indivíduos possam aceitar. Mas, nas deliberações do mundo real, a totalidade ou certamente a maioria dos afetados não parece participar, tornando dessa forma a democracia deliberativa vulnerável ao destronamento de suas pretensões de legitimidade. (DRYZEK, 2004, p. 41).

Contudo, o próprio Dryzek empenha-se em encontrar soluções disponíveis para esse problema. Segundo ele, a legitimidade discursiva é assegurada pelo grau em que os resultados coletivos são responsivos ao balanço de discursos concorrentes na esfera pública, na medida em que esse balanço é ele mesmo sujeito a um controle difuso e competente. Alguns anos depois, o cientista político australiano parece obter a resposta ao propor um sistema integrado de democracias representativa, participativa e deliberativa.

Não são poucas as críticas ao modelo deliberacionista. Muitas delas foram respondidas pelos seus defensores. Mas tantas outras ainda permanecem sem respostas. Talvez por conta disso possa-se dizer que o modelo deliberativo seja um construto democrático ainda em debate tanto sob o ponto de vista teórico, como também prático. Sua construção é cotidiana e depende essencialmente da análise empírica dos resultados produzidos pelas inúmeras experimentações deliberativas em curso, a ser debatido mais adiante.

Não obstante as críticas surgidas e as dúvidas ainda a serem dissipadas, atualmente inúmeras arenas deliberativas estão formalmente institucionalizadas, não só os parlamentos e as cortes supremas, mas também outras arenas que partem do princípio da partilha de poder e da participação política popular, como os orçamentos participativos, os conselhos gestores e as audiências públicas, entre outros. Essas arenas funcionam, muitas vezes, na periferia do sistema, não sendo vistas como arenas deliberativas legítimas, principalmente pelos representantes eleitos que veem nelas uma ameaça ao poder que a sociedade lhes conferiu através das urnas. Na verdade, acredita-se que há uma resistência em admitir-se o empoderamento da sociedade e a partilha do poder político decisório (DAGNINO, 2004; TATAGIBA, 2004; 2010). O espaço onde acontecem esses debates, especialmente a proposta de esfera pública de Habermas, é o tema a ser tratado a seguir.

1.2 O local dos debates: da esfera pública habermasiana às arenas institucionalizadas

No livro “Mudança Estrutural da Esfera Pública” (2003), Habermas, analisando o desenvolvimento do capitalismo mercantil na Europa do século XVII, mostra que o processo histórico que levou à ascensão da burguesia permitiu o estabelecimento de uma nova forma de relação com o poder, tendo em vista que esta classe passou a requerer o direito de ter conhecimento do que fazia a agência estatal, conduzindo, desta forma, a um processo no qual o Estado tem que se legitimar publicamente à crítica racional. Esta transição provocou o surgimento de um novo espaço situado entre a esfera privada e o Estado, caracterizado pela discussão livre e racional e no qual as opiniões se legitimariam não mais a partir de fatores sociais externos – como poder, riqueza e prestígio, mas através de argumentos racionais sustentados em meio ao debate público em espaços denominados de esferas públicas.

O surgimento da esfera pública implica, assim, na criação de uma instância de mediação entre o Estado e os interesses privados, que se constitui como uma nova fonte de legitimidade de poder. Aquilo que é público e de interesse geral deve provar-se argumentativamente enquanto tal. Esta esfera pública de conteúdo não estatal expande-se a partir do crescimento das cidades, embora sua constituição definitiva tenha se dado apenas a partir da transformação da função da imprensa que, configurando-se como um “fórum” apartado do mundo estatal, permitiu a formação de uma opinião pública crítica capaz de colocar publicamente a questão da legitimidade discursiva do Estado (HABERMAS, 2003).

Assim, o conceito de esfera pública tem, desde sua origem, a característica central ligada ao debate democrático contemporâneo, ou seja, à ideia de um espaço para interação face-a-face diferenciado do Estado. Nesse espaço, os indivíduos interagem uns com os outros, debatem as decisões tomadas pela autoridade política, debatem o conteúdo moral das diferentes relações existentes ao nível da sociedade e apresentam demandas em relação ao Estado (AVRITZER, 2000).

Na obra *Direito e Democracia*, Habermas (1997) amplia a noção de esfera pública e faz as articulações necessárias entre o debate público – entendido como o

processo de troca racional de argumentos orientado para o entendimento – e o processo democrático de deliberação, enfatizando sua capilaridade e sua influência.

Na expansão de sua concepção, a esfera pública funciona “como uma estrutura intermediária entre o sistema político e os setores privados do mundo da vida e sistemas de ação” (HABERMAS, 1997, p. 117). Para o pensador alemão, não se trata de um fórum único e totalizante, mas sim de uma pluralidade de arenas em que diferentes públicos debatem temas específicos de interesse coletivo:

Ela (esfera pública) representa uma rede supercomplexa que se ramifica espacialmente num sem número de arenas internacionais, nacionais, regionais, comunais e subculturais, que se sobrepõem umas às outras; essa rede se articula objetivamente de acordo com pontos de vista funcionais, temas, círculos políticos etc..., assumindo a forma de esferas públicas mais ou menos especializadas, porém, ainda acessíveis a um público de leigos. (HABERMAS, 1997, p. 107).

Habermas (1997) acredita que o procedimento deliberativo se estabelece por meio de uma construção social, ou seja, a esfera pública geraria influência sobre as arenas políticas formais que, por sua vez, deliberariam sobre questões oriundas da esfera pública. Entretanto, para o autor, a esfera pública não pode ser entendida como uma instituição, organização ou uma estrutura normativa. Ela tampouco constitui um sistema, “embora permita que se delineiem seus limites internos, externamente ela se caracteriza por ter horizontes abertos, permeáveis e móveis” (HABERMAS, 1997, p. 92).

Igualmente neste trabalho subsequente, Habermas desenvolve a concepção de uma esfera pública “politicamente influente”, sendo que os procedimentos legais e políticos institucionalizados assegurariam que os processos espontâneos de formação de opinião da esfera pública sejam considerados nas instâncias decisórias. A autolimitação da influência dos atores da sociedade civil seria necessária, segundo Habermas (1997), sob dois aspectos fundamentais. O primeiro diz respeito à complexidade, qual seja, para que possam funcionar como catalisadoras dos processos espontâneos de formação da opinião, as organizações da sociedade civil não podem transformar-se em estruturas formalizadas, dominadas pelos rituais burocráticos. A importância da segunda autolimitação diz respeito diretamente à questão do poder.

Para o autor, os atores da sociedade civil não podem exercer poder administrativo, isto é, a influência destes sobre a política se faz através das mensagens que, percorrendo os mecanismos institucionalizados do Estado constitucional, alcançam os núcleos decisórios. Dessa forma, procura-se afastar a ideia de que a sociedade civil possa assumir funções que cabem ao Estado.

A concepção de Habermas (1997) de que não se deve buscar a institucionalização dos debates, pois isso engessaria o processo deliberativo de tal forma que o mesmo deixaria de ser um construto social passando a se pautar exclusivamente pelo interesse público-estatal, recebeu críticas e complementações.

Uma das críticas recebidas, segundo Avritzer e Costa (2004), relaciona-se com a negligência de Habermas no que se refere às possibilidades (e à necessidade) de ampliação dos mecanismos institucionalizados de formação da vontade política, conferindo-se poderes efetivos aos públicos deliberativos. De fato, a preocupação de Habermas com a defesa do caráter institucional/constitucional do Estado de direito, a qual enfatiza a distinção e a necessidade de preservação de códigos de coordenação específicos nos diferentes sistemas - a sociedade civil produz influência política, mas não decide nem implementa políticas, levam-no a subestimar as estruturas de participação pública. Dessa maneira, ainda de acordo com Avritzer e Costa (2004), em toda a sua discussão sobre espaço público faltam referências à necessidade de horizontalizar os processos decisórios.

Outra ordem de críticas pelas quais o conceito foi questionado, de acordo com Perlatto (2012), diz respeito à concepção idealizada da esfera pública como um espaço integrado e homogêneo, caracterizado pela discussão racional burguesa. Para seus críticos, além de esta formulação perder de vista a compreensão da esfera pública como um *locus* de disputas de poder, dominação e opressão, ela não consideraria criticamente o fato da esfera pública ter se configurado como um espaço restrito a uma comunidade política de cidadãos, implicando, conseqüentemente, na exclusão de diversos atores da sociedade, como, por exemplo, as mulheres e os operários.

Por sua vez, Bohman (1996) critica os limites da influência do público no sistema político. Para o filósofo americano, a deliberação ocorre “na medida em que os participantes em atividades conjuntas reconhecem que eles influenciaram e contribuíram para que certos desfechos ocorressem” (BOHMAN, 1996, p. 47).

Ao analisar o conjunto de críticas, Avritzer e Costa (2004) avaliam que elas

[...] implicam a necessidade de construir estruturas específicas de captação dos interesses e públicos subalternos, além de alertarem para o risco implícito da ênfase do modelo discursivo na comunicação verbal. Com efeito, se o espaço público não se mostrar poroso à força expressiva não apenas dos argumentos, mas também da performance e das formas não-verbais de comunicação, este pode se prestar, indefinidamente, à reprodução do poder daqueles que historicamente dominaram o processo de produção do discurso verbal. (AVRITZER; COSTA, 2004, p. 9).

Dessa maneira, uma complementação à teoria de Habermas vem de Cohen e Arato (1992), ao analisar o desenvolvimento histórico dos chamados *new publics*. Conforme mostram os autores, ao lado do crescimento incontrolado da grande mídia e da penetração da cultura pelas lógicas do dinheiro e do poder que dele decorre, verifica-se um processo de modernização do mundo da vida, que culmina com a criação e expansão de novos públicos e novos espaços de realização de formas críticas de comunicação. Estas forças de renovação e transformação mobilizadas pelos novos públicos não se restringem à esfera da cultura ou do comportamento, mas pressionam por mudanças no padrão da comunicação pública e podem gerar transformações duradouras mesmo na política institucionalizada:

[...] enquanto o núcleo da esfera pública política, constituída por parlamentos e a grande mídia, mantém-se, antes (mas não da mesma forma em todas as partes!) fechada e inacessível, uma pluralidade de públicos alternativos, diferenciada mas inter-relacionada, revivifica de tempos em tempos os processos e a qualidade da comunicação pública. Com a emergência de novos tipos de organização política, até mesmo a discussão pública nos parlamentos e nas convenções partidárias tende a ser afetada [...]. (COHEN; ARATO, 1992, p. 260).

Vários autores (AVRITZER, 2000; BOHMAN, 1996; MANSBRIDGE, 2009; COHEN, 2009) têm buscado preencher tal lacuna no modelo discursivo, insistindo na necessidade de conectar os processos de discussão e deliberação pública. Assim, permitir-se-ia que o debate político gerasse não apenas possibilidades de consenso, mas transparência no exercício do poder, buscando-se estender a racionalidade

comunicativa aos processos decisórios, assegurando-se, institucionalmente, a existência de fóruns deliberativos.

Seguindo essa ideia, Cohen (2009) sugere a transformação da discussão argumentativa em um processo de deliberação institucional. A ideia subjacente a esta perspectiva é a da necessidade da ampliação de canais que permitam que suas potencialidades possam se manifestar em uma esfera pública renovada, democrática e efetivamente influente:

[...] porque os membros de uma associação democrática consideram os procedimentos deliberativos como a fonte de legitimidade, eles preferem instituições nas quais as conexões entre deliberação e resultados sejam mais evidentes do que instituições nas quais tais conexões sejam menos claras. (COHEN, 2009, p. 73).

Tal pensamento é corroborado por Bohman (1996), o qual faz uma tentativa de integrar os públicos informais com alguma forma capaz de institucionalizar a deliberação pública: “A deliberação pública é um processo dialógico de troca de razões com o objetivo de solucionar situações problemáticas que não encontrariam resolução sem a coordenação e a cooperação entre as pessoas” (BOHMAN, 1996, p. 35).

2. Efetividade deliberativa

A Constituição de 1988 materializou uma série de direitos reivindicados pela sociedade brasileira, dentre eles a participação na definição de políticas públicas e o controle público sobre as ações do Estado nos diferentes níveis de governo. Após quase três décadas de promulgação da Carta Magna, assistiu-se à multiplicação de iniciativas de gestão que envolveram procedimentos participativos, alguns deles de natureza deliberativa, com previsão legal e resultados tangíveis. No entanto, o entusiasmo inicial, que inspirou inúmeros estudos na década de 1990 e início dos anos 2000, tem cedido lugar para análises criteriosas, que buscam avaliar a efetividade e o potencial democratizante das experiências participativas (ROMÃO, MARTELLI, 2013; VAZ, 2011). Avalia-se que as instituições participativas parecem mais ter um efeito retórico do que efetivo.

O debate sobre efetividade das instituições participativas, dessa forma, tem sua origem na questão da efetividade participativa, que tratava sobre a paridade na representação e a definição clara dos papéis dos participantes (TATAGIBA, 2004; CUNHA, 2013; ALMEIDA, 2013; RESENDE, 2014; ARAÚJO, 2016; SILVA, 2012).

Porém, uma parte da literatura que trata destas instituições destaca que as arenas deliberativas devem não só propiciar o debate público, mas também produzir decisões, mesmo que provisórias, especialmente quando tratam de problemas públicos que devem ser resolvidos por meio de políticas públicas (BOHMAN, 1996; COHEN, 2009; AVRITZER, 2000; DRYZEK, 2010; MANSBRIDGE, 20037; BENHABIB, 2009). Deste modo, a questão da efetividade deliberativa apenas começou a ser questionada com o avanço das pesquisas sobre os efeitos e/ou impactos dos processos deliberativos sobre as decisões de políticas públicas. Pode-se, assim, definir a efetividade deliberativa da seguinte forma: “a capacidade efetiva de influenciar, controlar e decidir acerca de elementos centrais de uma política pública” (CUNHA, 2009, p. 238).

Vaz (2011) entende que a efetividade deliberativa foca

[...] a própria dinâmica de funcionamento das instâncias deliberativas e sua capacidade em não apenas incluir os cidadãos nas discussões sobre políticas públicas, mas em produzir resultados efetivos quanto à redistribuição dos bens e ações concernentes a estas políticas, desde que as deliberações empreendidas em seu interior sejam, elas próprias, efetivas do ponto de vista da sua própria dinâmica. (VAZ, 2011, p. 98).

A verificação de produção de decisões contribui para apurar a qualidade deliberativa das arenas, uma vez que pode indicar o quanto elas exercem influência na formulação da política e no controle público sobre as ações do Estado.

Almeida e Cunha (2011), ao analisarem os principais desafios concernentes à operacionalização do conceito de efetividade deliberativa, especialmente na perspectiva de sua concretização, propõem algumas variáveis, as quais seriam de suma importância para a determinação da qualidade dos processos deliberativos. Em primeiro lugar, seria importante saber “quem institui” e “quem participa” da deliberação, padrões tomados como definidores da substância e da natureza da própria deliberação. À questão de “quem institui” o processo, por exemplo, estariam

ligados fatores que vão desde a vontade dos gestores públicos de instituir processos deliberativos e fóruns participativos para definição de políticas públicas, até os atores responsáveis pela definição das pautas de discussão base do processo deliberativo. No caso da questão de “quem participa”, estariam ligados fatores da capacidade de inclusão das instituições e da representatividade daqueles indivíduos que pretendessem agir em nome da sociedade civil.

Outro rol importante de questões estaria ligado à necessidade de reconhecimento da existência de desigualdades no interior das instituições. Os indivíduos participantes dos processos deliberativos seriam detentores, cada qual, de recursos diferenciados como base de sua inserção no processo, fator que abriria espaço para relações de poder específicas, no interior destes espaços, capazes de determinar a condução do processo deliberativo. Esses recursos estariam expressos em variáveis como a capacidade comunicativa dos participantes e o conhecimento técnico para compreensão de determinados objetos de debates, com fins de uma tomada de decisão consciente e baseada na defesa dos interesses da sociedade civil.

Nessa mesma linha de pensamento, Cohen e Rogers (2003) observam a possibilidade de que tais mecanismos de participação neutralizem ou diminuam assimetrias de poder, desde que o debate esteja pautado numa posição que considere tais desigualdades. Os autores apontam que o modelo procedimental de Habermas não inclui a preocupação com as desigualdades de poder e, portanto, não prevê em quais condições atores em vantagem irão aceitar a disciplina de decidir questões em comum e a ideia democrática de pessoas como iguais.

Igualmente ciente da necessidade de incorporar a desigualdade na concepção de deliberação legítima, Mansbridge (2007) ressalta que os teóricos devem se preocupar em analisar quais desigualdades são mais perversas para a legitimidade deliberativa e quais podem ser ignoradas sem grandes danos:

Algumas desigualdades têm sérias consequências para a legitimidade democrática do processo, como, por exemplo, evitar que preferências ou que alguns interesses, que poderiam ajudar na produção de soluções para problemas comuns, possam emergir na deliberação; prevenir que indivíduos tirem proveito do processo deliberativo para desenvolver suas faculdades e/ou fazer com que alguns participantes sejam menos respeitados do que outros. As

diferenças nas habilidades comunicativas ou no conhecimento técnico necessário para deliberação de algumas questões podem ter esse efeito perverso de desigualdade na expressão de preferências e opiniões e no desrespeito em relação a uma fala mais localizada e pautada na vivência do problema. Contudo, não se deve voltar à tese de irracionalidade das massas e impossibilidade da participação, mas avaliar que tipos de soluções são viáveis. (MANSBRIDGE, 2007, p. 89-90).

Um terceiro ponto identificado por Almeida e Cunha (2011) como relevante para qualificação dos processos deliberativos refere-se ao tipo de interesse em debate. Neste caso, a análise central liga-se aos impactos da discussão dos tipos de atores e suas respectivas motivações para participação. À guisa do escopo do tema pautado, como no caso de políticas setoriais mais amplas, bens públicos específicos ou o aprofundamento do conhecimento de determinadas questões, motivações específicas podem servir de base para participação dos indivíduos.

Conforme visto, a capacidade dos fóruns deliberativos de produzirem um processo decisório efetivo, marcado pelo debate, pela contestação de ideias e pela decisão democrática não é dada como garantida, pois depende da interação e combinação de algumas variáveis e contextos sociopolíticos.

A Constituição Federal brasileira de 1988, em seu artigo 225, reconhece a responsabilidade comum da sociedade e do Estado na garantia de um ambiente ecologicamente equilibrado, o que somente pode ser imaginado em um contexto social onde seja permitida a atuação ampla da sociedade nas esferas decisórias. No entanto, ainda persiste a pergunta no que diz respeito à efetividade dessas arenas, sobretudo concernente às políticas ambientais brasileiras, escolhidas como escopo desse artigo: qual é o nível de aceitação das contribuições apresentadas pela sociedade para elaboração ou modificação das normas ambientais?

2.1 Efetividade na deliberação das políticas ambientais brasileiras

De acordo com Lobato e Wienke, “é possível afirmar que toda política pública que acarreta interferência sobre o meio ambiente deve ser acompanhada de prévia consulta à sociedade” (LOBATO; WIENKE, 2011, p. 34). Na esfera ambiental, vários são os instrumentos que permitem e asseguram a participação direta da sociedade na elaboração de políticas públicas, seja no âmbito da administração pública, como, por

exemplo, o licenciamento ambiental ou a participação coletiva na formulação de políticas públicas ambientais; seja no âmbito legislativo, por intermédio da iniciativa popular; ou a possibilidade de recurso ao judiciário, através de ação civil pública.

Entretanto, pode-se afirmar que não se dá à participação social a importância conferida pela Constituição Federal. O princípio democrático da participação da sociedade nas esferas decisórias de formulação de políticas públicas ambientais, mesmo tendo sua importância teórica amplamente reconhecida, ainda carece de comprovação de sua efetividade, exemplificadas nas pesquisas elencadas a seguir⁵.

Lobato e Wienke (2011) analisaram se o poder público vem acatando as decisões tomadas pela coletividade em matéria ambiental no Comitê de Gerenciamento da Bacia do Rio Camaquã. Chegaram à conclusão que o Comitê preocupa-se, formalmente, em disponibilizar à comunidade a possibilidade de intervir nas escolhas do poder público, mas, materialmente, não permite que essa possibilidade se concretize: “A participação existe, porém não na sua plenitude, com a força capaz de refletir a vontade da coletividade nas decisões do administrador quando estas se encontram em caminhos opostos” (LOBATO; WIENKE, 2011, p. 46). Uma das causas elencadas seria a irrelevante participação de membros representantes de setores da sociedade vinculados a movimentos ambientalistas: dos 55 membros do Comitê, apenas 01 (um) representava organização com discurso ambiental. Os demais eram representantes de setores produtivos como a indústria e a atividade agropecuária.

Quermes (2006) investigou a participação cidadã no Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco, em Minas Gerais. Tal estudo concluiu que as contradições existentes na interface Estado e sociedade “distanciam-se de uma efetiva democracia participativa, fortalecendo elites orgânicas do Estado e da sociedade civil organizada que nem sempre defendem os interesses públicos” (QUERMES, 2006, p. 7). O problema fundamental percebido pelos conselheiros foram a lentidão do processo de implementação de normas, os entraves burocráticos e o pouco conhecimento técnico dos seus membros.

⁵ Ressalta-se o ainda escasso número de pesquisas que visam analisar a efetividade deliberativa das arenas participativas de políticas públicas ambientais. O seu principal nicho encontra-se nos Conselhos e Comitês de Bacias Hidrográficas, cujo modelo de gestão dos recursos hídricos no Brasil é descentralizado, participativo e integrado e tem como unidade de planejamento a bacia hidrográfica.

Corroborando com a conclusão acima apresentada, Matos (2015), ao analisar a experiência dos comitês de bacia hidrográfica na produção de políticas públicas de Recursos Hídricos em Sergipe, constatou que os comitês têm uma influência muito limitada na concretização das ações em favor da sustentabilidade dos recursos hídricos, embora sua institucionalização seja percebida pelos seus membros como positiva. Muitos dos entrevistados apontaram como um dos principais problemas a dependência do Estado, sem a autonomia e dinâmica política necessárias para um espaço propriamente republicano, pois, por exemplo, na atual estrutura, o Comitê não pode deliberar ações que envolvam aplicação de recursos financeiros que sejam unicamente debatidas no plenário por iniciativa de algum membro ou da diretoria do comitê.

Similarmente sobre os Comitês de Bacias Hidrográficas, Abers e Jorge (2005) observaram que: i) as leis de água dão aos comitês poucos poderes concretos. A cobrança, competência vista por muitos como da maior importância para os comitês, ainda não foi implementada, com exceção de poucos Estados; e, ii) outras competências dos comitês não têm garantias de que serão cumpridas: faltam mecanismos legais que assegurem que decisões relacionadas à arbitragem de conflitos sejam respeitadas pelos atores envolvidos ou que os órgãos gestores submetam suas decisões sobre obras hídricas à deliberação de comitês.

Ao analisar-se as ações empreendidas pelo Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Santa Maria (CBHSM), bem como seu histórico de atuação entre 1994 e 2011 com base nas atas do comitê, classificou-se os assuntos que predominam no CBHSM, os quais indicaram as prioridades do órgão. Os pesquisadores concluíram que as resoluções de caráter normativo (38,85%) e administrativo (30,43%) aprovadas eram superiores em quantidade àquelas referentes à categoria Planos/Estudos e Projetos (14,01%), apresentando maior preponderância de ordem burocrática do que de implementação de políticas (DULAC; BAGGIOTTO; CRUZ; CONSENSA, 2012).

Considerações finais

Os espaços de deliberação popular previstos na legislação ambiental possuem formalmente a intenção de garantir a participação da sociedade na formulação de

políticas públicas ambientais. Entretanto, como visto, a instituição destes espaços não garante sua efetividade em termos de resultados.

A participação não pode ser apenas “instrumental”: ela representa um valor a ser preservado e ampliado por si só, porquanto exprime uma das capacidades centrais dos cidadãos, de considerar-se como um componente decisivo nas decisões públicas. Sob uma perspectiva ética, todas as decisões importantes sobre políticas públicas exigem julgamentos com ponderações entre os diferentes objetivos. Se um governo deve dar igual peso ao bem de cada pessoa, todos os cidadãos têm o direito de participar na decisão de que políticas melhor atinjam os fins buscados, incluindo o bem de todos.

Destarte, complementando as ideias de Habermas, no seio de uma esfera pública porosa e pulsante, temas, posições e argumentos trazidos pelos novos atores sociais devem encontrar formas institucionais de penetração no Estado e, por essa via, fortalecer sua democratização, tornando-o objeto de mais participação e controle dos cidadãos. Acredita-se que é no processo de debate disperso e descentralizado, ocorrendo em teias discursivas espalhadas pela sociedade, que podem surgir a formação das vontades e a construção de normas, oferecendo maior legitimidade ao exercício do poder político.

Bibliografia

ABERS, R.; JORGE, K. D. Descentralização da Gestão da Água: Por que os comitês de bacia estão sendo criados? **Ambiente & Sociedade**, vol. VIII, nº. 2, jul/dez, 2005.

_____. Representação política e conferências: estabelecendo uma agenda de pesquisa. *In*: AVRITZER, L. **Conferências Nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade**. Brasília: IPEA, 2013.

ALMEIDA, D.; CUNHA, E. S. M. A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes. *In*: PIRES, R.R.C. **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011.

ARAÚJO, I. O. **A participação social nas audiências públicas da Câmara Municipal de Viçosa (MG):** avanço democrático ou mera formalidade? Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Viçosa, 2016.

AVRITZER, L.(Org.). **Experiências nacionais de participação social.** Belo Horizonte: Cortez Editora, 2010.

AVRITZER, L.; COSTA, S. Teoria Crítica, Democracia e Esfera Pública: concepções e usos na América Latina. Dados, **Revista de Ciências Sociais**, n 47, v. 4, p. 703-728, 2004.

BENHABIB, S. Rumo a um modelo deliberativo de legitimidade democrática. *In:* MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro [org.]. **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas: textos fundamentais.** Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009.

BOHMAN, J. **Public Deliberation** – pluralism, complexity and democracy. Cambridge: MIT Press, 1996.

COHEN, J. L. Deliberação e legitimidade democrática. *In:* MARQUES, ÂngelaCristina Salgueiro [org.]. **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas: textos fundamentais.** Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009.

COHEN, J. L. Sociedade civil e globalização: repensando categorias. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 3, p. 419-459, 2003.

COHEN, J. L.; ARATO, A. **Civil society and political theory.** Cambridge, MIT Press, 1992.

CUNHA, E. S. M. Conferências de políticas públicas e inclusão participativa. *In:* AVRITZER, L. **Conferências Nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade.** Brasília: IPEA, 2013.

CUNHA, E. S. M. **Efetividade Deliberativa:** estudo comparado de Conselhos Municipais de Assistência Social (1997 / 2006). Tese de doutorado, Universidade de Minas Gerais, 2009.

DAGNINO, E. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? *In:* Daniel Mato (coord.) **Políticas de ciudadanía y sociedad civil entiempos de globalización.** Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 95-110, 2004.

DRYZEK, J. K. **Foundations and frontiers of deliberative governance**. Oxford: Oxford University Press, 2010. Disponível em: <
<https://books.google.com.br/books?id=pLYVDAAAQBAJ&pg=PA178&lpg=PA178&dq=DRYZEK+Foundations+and+frontiers+of+deliberative+governance&source=bl&ots=yw4Czu3a-A&sig=BDYyHjrsWKpIF7kK8A2DsOCCcl&hl=pt-BR&sa=X&ved=0ahUKEwj0MnZqMvPAhUDDpAKHQwhC88Q6AEIazAJ#v=onepage&q=DRYZEK%20Foundations%20and%20frontiers%20of%20deliberative%20governance&f=false>>. Acesso em: 08 out. 2016.

DRYZEK, J. K. Legitimidade e economia na democracia deliberativa. *In*: COELHO, V. S.; NOBRE, M (Org). **Participação e deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Ed. 34, 2004.

DULAC, V. F.; BAGGIOTTO, C.; CRUZ, J. C.; CONSENSA, C. B. **Classificação das deliberações e projetos aprovados pelo Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Santa Maria**. 3º Congresso Internacional de Tecnologias para o Meio Ambiente Bento Gonçalves – RS, Brasil, 25 a 27 de Abril de 2012.

FERREIRA, D. E. S. **Participação e deliberação**: análise do impacto dos usos das novas tecnologias digitais na dinâmica dos orçamentos participativos de Belo Horizonte e Recife. Tese de doutorado, Universidade de Minas Gerais, 2012.

FUNG, A. Varieties of participation in complex governance. **Public Administration Review**, v. 66, Issue Supplement s1, Version of Record online, nov, 2006.

GUTIERREZ, G. R.; ALMEIDA, M. A. B. Teoria da Ação Comunicativa (Habermas): estrutura, fundamentos e implicações do modelo. **Veritas**, Porto Alegre, v. 58, n. 1, jan./abr. 2013, p. 151-173.

HABERMAS, J. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade, Rio Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HABERMAS, J. **Mudança estrutural da esfera pública**: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HABERMAS, J. **Teoria do Agir Comunicativo, vol. 1 e 2**. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

HABERMAS, J. Três modelos normativos de democracia. **Lua Nova**, Cedec: São Paulo, nº. 36, p.39-53, 1995.

LOBATO, A. O. C.; WIENKE, F. F. Participação popular no direito ambiental: desafios para a efetivação do princípio democrático. *In*: LUNELLI, C. A. (Org). **Direito, Ambiente e Políticas Públicas**. Curitiba: Juruá Editora, 2011.

MANSBRIDGE, J. Deliberative democracy or democratic deliberation? *In*: ROSENBERG, S. W. (Ed.). **Deliberation, participation and democracy: can the people govern?** New York: Palgrave Macmillan, 2007. Disponível em: <http://link.springer.com/chapter/10.1057%2F9780230591080_12#page-1>. Acesso em: 07 jan 2017.

MARQUES, A. C, S. **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas: textos fundamentais**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009.

MATOS, S. M. S. **O parlamento das Águas**: a experiência dos Comitês de Bacia Hidrográfica na política de recursos hídricos em Sergipe. Tese de doutorado, Universidade Federal de Sergipe, 2015.

NOBRE, M. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. *In*: COELHO, V. S.; NOBRE, M (Org). **Participação e deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Ed. 34, 2004.

QUERMES, P. A. A. **Conhecimentos técnicos, políticas públicas e participação**: o caso do Conselho Nacional do Meio Ambiente. Tese de doutorado, Universidade de Brasília, 2006.

RESENDE, C. A. S. **Participação social e atuação de grupos de interesse**: um estudo sobre as audiências públicas da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) da Câmara dos Deputados. II Semana da Pós-Graduação em Ciência Política. Universidade de São Carlos, 2014.

ROMÃO, W. M.; MARTELLI, C. G. Estudo sobre as instituições participativas: o debate sobre sua efetividade. **Revista Pensamento & Realidade**, Ano XVI, v. 28, n. 1, 2013.

SILVA, M. Mecanismos de participação e atuação de grupos de interesse no processo regulatório brasileiro: o caso da ANEEL. **Revista da Administração Pública**, v. 46, n. 4, p. 969-992. Rio de Janeiro, jul/ago, 2012.

TATAGIBA, L. Os Conselhos e a Construção da Democracia no Brasil: um rápido balanço de duas décadas de participação conselhistas. *In*: RUBIN, A. A.; FERNANDES, T.;

RUBIN, I. (Org.) **Políticas Culturais, Democracia & Conselhos de Cultura**. Salvador: EDUFBA, 2010.

_____. A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo. *In: A participação em São Paulo*. AVRITZER, Leonardo (org.). São Paulo: Editora Unesp, 2004.

TEIXEIRA, E. **O local e o global**: limites e desafios da participação cidadã. São Paulo: Editora Cortez, 2001.

VAZ, A. C. Da participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos: o itinerário da literatura sobre conselhos no Brasil. *In: PIRES, R. R. C. (Org.). Efetividade das Instituições Participativas no Brasil*: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011.