

# DEMOCRACIA DELIBERATIVA E A AVALIAÇÃO DE IMPACTOS REGULATÓRIOS

**Clóvis Ricardo Montenegro Lima**

IBICT. Doutor em Ciência da Informação. [clovisml@gmail.com](mailto:clovisml@gmail.com).

**Anna Camboim**

INMETRO. Mestre em Ciência da Informação. [acamboim@hotmail.com](mailto:acamboim@hotmail.com).

**Dilza Ramos Bastos**

FCRB. Mestre em Ciência da Informação. [dilzabastos@gmail.com](mailto:dilzabastos@gmail.com).

---

**Resumo:** O trabalho aborda o conceito de esfera pública como estrutura comunicacional do agir para o entendimento e sua transformação estrutural. A esfera pública é vista assim como locus apropriado para a redução de assimetrias da informação no processo de tomada de decisão sobre a adoção de medidas regulatórias. A partir da argumentação de Habermas, são abordadas a regulamentação internacional e a avaliação de impactos regulatórios e suas implicações como questões que dependem do acesso à informação para sua efetivação em relação aos objetivos da intervenção estatal e para o adequado atendimento à sociedade.

**Palavras-chave:** Democracia deliberativa. Esfera pública. Regulação internacional. Avaliação de impactos regulatórios.

## 1 INTRODUÇÃO

Este artigo trata da apropriação da esfera pública como locus para as discussões do processo de regulação no contexto internacional, coordenado pela Organização Mundial do Comércio (OMC) e da consequente necessidade de avaliação de seus impactos, que demandam acesso à informação para alcançar a máxima efetividade.

Tratamos da avaliação de impacto regulatório como ferramenta para a identificação de efeitos positivos e negativos da ação regulatória, que demanda o levantamento de dados e a discussão com as partes interessadas, procurando, em seu processo, garantir a qualidade da discussão e o fluxo das informações entre os participantes, no intuito de levar o Estado a atuar eficazmente nas suas intervenções.

A informação é vital para que haja democracia por meio da participação dos cidadãos nos processos de decisão, contudo para reduzir a assimetria de informações entre os atores públicos e privados, faz-se necessária a ampliação de participação qualificada nos processos

de regulação pública e estatal. Para as autoridades regulatórias a informação é estratégica, pois determina a efetividade de sua ação nos mercados e promove a diminuição dos efeitos danosos que porventura existam na implementação de novas regras.

Todavia, como resolver os problemas discursivamente? Isto é: como mediar a multiplicidade das falas, tendo em vista o entendimento. O objetivo não é o consenso mais sim o entendimento – uma arena discursiva do agir orientado para o entendimento. Como defendido por Habermas, o agir comunicativo racional na esfera pública é capaz de oferecer as condições necessárias para haver tolerância e convivência, de modo a articular as questões de modo racional?

Esse é um desafio para as autoridades regulatórias, em sua missão de melhorar as relações de produção, de trabalho e de consumo. Assim se faz também necessário avaliar os impactos econômicos, sociais e ambientais provocados pela regulação, visando promover mais transparência e participação das partes interessadas no processo decisório sobre alternativas regulatórias.

Posteriormente, abordamos a esfera pública como *lócus* para o tratamento das assimetrias informacionais, baseado na teoria do agir comunicativo, a partir de sua transformação estrutural, considerada como independente do Estado e do mercado. Sendo uma estrutura comunicativa e mediadora entre o Estado, o sistema político e os setores privados do mundo da vida, a esfera pública tem potencial comunicativo. Nesse processo, a informação é o fator preponderante, pois a discursividade sustenta as liberdades comunicativas igualitárias e legitima o processo de normatização. Entretanto, questiona-se quanto à possibilidade de garantir as chances igualitárias, face à tensão, conflito e disputa política nas discussões, como também justificar ou negar as pretensões de validade.

Por fim, tratamos do agir comunicativo na esfera pública como ação comunicativa para promover o acesso a informações e discussão com argumentos que solucionem as assimetrias da informação.

## **2 A REGULAÇÃO E A AVALIAÇÃO DE IMPACTOS REGULATÓRIOS: AS ASSIMETRIAS DA INFORMAÇÃO**

O capitalismo mercantil propiciou o domínio privado, diferenciando as esferas culturais e consolidando a esfera pública burguesa constituída por indivíduos privados que debatiam questões dos diversos domínios da sociedade, em especial sobre a regulação da sociedade

civil e a administração do Estado. Entretanto, na sociedade moderna surge um novo tipo de esfera pública, não mais subordinada aos controles políticos e ideológicos das autoridades que tradicionalmente se legitimam. Para Habermas, a nova esfera tem como ideal a livre interação do domínio e das restrições sociais externas, formando um ideal de humanidade constituído por liberdade, solidariedade mútua e igualdade. Nela há tensão entre esse ideal e o que está socialmente estabelecido, desempenhando a função de integração social e a “função política como instância crítica de racionalização da dominação política e do poder administrativo do Estado”. A nova esfera pública é assim um espaço para o debate regulatório, pois “à medida que a economia capitalista foi-se expandindo, tornou-se cada vez mais evidente que a reprodução material teria de ser orientada por alguma regulação que fosse além da mão invisível do mercado”. (WERLE, 2013, p. 155-159).

O termo sociedade<sup>95</sup> pode ser descrito como um grupo de indivíduos que vivem por vontade própria sob normas comuns. Para o funcionamento pleno de uma sociedade é necessário, portanto, o estabelecimento de regras que transmitam seus valores, sejam esses de cunho político ou social. Tais regras conferem ordem e organização ao funcionamento de um grupo, promovendo ajustes técnicos, econômicos e comportamentais para a convergência com as políticas estabelecidas.

Este sistema de regras pode ser de caráter voluntário, como as normas técnicas. Estas determinam padrões de produção, de operação, de taxonomia, etc., cujo objetivo é padronizar claramente o objeto para otimizar o seu uso. Há também os padrões de referência, como as unidades de medida, que determinam valores para as diversas unidades do Sistema Internacional de Unidades. Essas regras, básicas e fundamentais para viabilizar a indústria e o comércio, fornecem instruções sobre como realizar ações em sociedade. Não pretendem agregar valor *per se* e sim servir como ferramenta para a melhor qualidade de um bem, serviço ou processo. Outras regras, de caráter obrigatório, como as leis, que por meio da regulação determinam comportamentos, proibindo ações que de alguma forma ameacem a segurança ou a saúde de um indivíduo, por exemplo. Incluem-se aí as questões relacionadas à proteção do meio ambiente, necessário à preservação do ser humano.

No que concerne ao regulamento técnico, os objetivos são de caráter bastante complexo. Essas regras tornam requisitos técnicos, na sua maioria previamente estabelecidos por normas

---

<sup>95</sup> “A sociedade não é um mero conjunto de indivíduos vivendo juntos, em um determinado lugar, mas define-se essencialmente pela existência de uma organização, de instituições e leis que regem a vida desses indivíduos e suas relações mútuas. Algumas teorias distinguem a sociedade, que se define pela existência de um contrato social entre os indivíduos que dela fazem parte, e a comunidade que possui um caráter mais natural e espontâneo.” (JAPIASSÚ; MARCONDES, 2001, p. 251).

técnicas, compulsórias, pois têm caráter de lei. Pretendem não apenas a definição da melhor forma de ação em relação a um produto, serviço ou processo, mas também tornam dada ação mandatória. De fato, mudam o comportamento de uma sociedade em relação àquela ação. Tais mudanças objetivam a melhoria das relações de produção, de trabalho e de consumo, traduzindo-se na constituição de uma sociedade melhor. Trataremos aqui dessas regras de caráter compulsório, cuja tomada de decisão para seu estabelecimento deve considerar todos os aspectos inerentes ao seu cumprimento e os efeitos decorrentes, além da participação das partes interessadas cujos impactos serão também obrigatoriamente sofridos.

A discussão para o estabelecimento de regulação técnica e procedimentos de avaliação da conformidade se dá no âmbito internacional e é regida na Organização Mundial do Comércio (OMC), mais especificamente por meio do Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio (*Agreement on Technical Barriers to Trade – TBT*, conhecido como Acordo TBT). O Acordo TBT visa ao tratamento das regras para preparação, adoção e aplicação dos regulamentos técnicos, procedimentos de avaliação da conformidade e normas técnicas, pretendendo garantir a eficiência da produção e o respeito às normas internacionais, permitindo que cada país tome as medidas necessárias para assegurar qualidade aos bens comercializados. A adoção dos regulamentos técnicos e dos procedimentos de avaliação da conformidade torna-se fator determinante para a conquista da competitividade e de novos mercados.

O Acordo TBT determina que os Países Membros da OMC restrinjam sua atividade de regulamentação técnica ao cumprimento dos chamados “objetivos legítimos”, dentre os quais se encontram a proteção da saúde humana e animal, do meio ambiente, a segurança, a prevenção de práticas enganosas e o trato não discriminatório a outros Países Membros (OMC, 1999). Ou seja, no âmbito do Acordo TBT, o regulamento técnico objetiva o estabelecimento de diretrizes para produção de bens agrícolas e industriais relacionadas à qualidade, aplicáveis a características do produto e aos métodos e processos de produção que resultem em características específicas do produto.

Esses regulamentos e normas técnicas são notificados ao referido Acordo na qualidade de proposta, ou seja, quando o texto do documento ainda está em fase de discussão para aprovação da versão a ser adotada oficialmente pelo país proponente. A divulgação entre os Países Membros da OMC deve acontecer nos casos em que as propostas em questão apresentem algum tipo de impacto no comércio exterior, ainda que sejam elaboradas para adoção doméstica, pelo país autor da proposta.

Para tratar desses impactos no comércio exterior, há alguns anos a discussão relativa à avaliação dos impactos econômicos, sociais e ambientais provocados pela regulação de Estado vem ganhando espaço nos fóruns internacionais e em muitos governos individualmente, sendo sua implantação recomendada pelo OMC. A ideia é considerar a avaliação de impactos como parte do processo de regulação, no intuito de promover mais transparência e participação das partes interessadas no processo decisório sobre alternativas regulatórias. E para a adequada avaliação de impactos regulatórios é essencial o estudo de dados para a construção de cenários que identifiquem efeitos, positivos e negativos provenientes dessas novas regras de comércio de bens e serviços, com a devida participação da sociedade.

Para tanto, o acesso estruturado e otimizado a dados dos setores privados monitorados pelos diversos órgãos do Governo Brasileiro é primordial. No entanto, as bases de dados estruturadas, nos setores público e privado, ainda atendem somente a uma pequena parte da demanda por informação, especialmente, se considerarmos a adoção da prática de avaliação de impactos regulatórios. A partir de tal circunstância, entendemos que o ambiente regulatório no Brasil enfrenta barreiras relativas ao acesso a informações essenciais para a definição das melhores alternativas regulatórias, acarretando uma baixa efetividade da intervenção estatal no País.

Como resultado da falta de dados que comprovem a necessidade de determinada regulação, o Estado, muitas vezes, impõe uma carga regulatória mais pesada do que deveria, criando dificuldades para a indústria, como, por exemplo, a perda de competitividade. Ademais, a falta de coerência entre os problemas de mercado e as medidas estabelecidas para solucioná-los pode levar ao não atendimento dos objetivos regulatórios. E, em paralelo, pode promover distorções de mercado como a exclusão de empresas de menor porte que não conseguem assimilar os custos adicionais decorrentes de novas regras, tais como certificações, marcações e etiquetagem de produtos.

Vale destacar, tal como afirma Proença (2014), que “[...] a rede de atores da regulação é caracterizada pelas interdependências assimétricas, pela incerteza e pela complexidade das questões que demandam a regulação”. Tais interdependências apontam para a interdisciplinaridade<sup>96</sup> existente entre as diferentes autoridades reguladoras, que atuam em campos diversos como a Saúde, as Telecomunicações, os Transportes e tantos outros. Daí, depreendemos as diferentes necessidades informacionais nas pesquisas *ex-ante* para a

---

<sup>96</sup> Pombo (1994) diz que a interdisciplinaridade é uma relação dialógica entre duas disciplinas.

regulação de um produto ou de um setor produtivo, no sentido de evitar equívocos no ato de regular, tal como a oneração injustificada de um processo produtivo.

Outro aspecto se refere à prática atual de regulação. Por um lado, os instrumentos de regulação são usados de forma pontual, com o objetivo de solucionar problemas específicos de um setor determinado, sem levar em conta todas as informações necessárias para a decisão sobre a melhor alternativa para resolver o problema. E, por outro lado, tal decisão é tomada muitas vezes considerando somente uma visão parcial do problema, sem o envolvimento de todas as partes interessadas. Falta discursividade no processo de regulação, com base num agir comunicativo que se apoie "na força racionalmente motivadora de atos de entendimento, portanto, numa racionalidade que se manifesta nas condições requeridas para um acordo obtido comunicativamente" (HABERMAS, 2002, p. 72).

Muitas vezes, a solução de um problema por meio de regulação pode representar a criação de outros tantos, daí o cuidado no uso desse instrumento. Pois mesmo que os mercados regulados apresentem a correção do problema, e se alcance o resultado desejado com a medida tomada, muitos danos podem ter sido causados durante o processo de ajuste, alguns desses irreversíveis, como a exclusão de empresas do mercado.

A falta de informação relevante – informação confiável, a tempo e a hora - para a tomada de decisão sobre regulação é um problema para o Estado, no sentido de diminuir sua efetividade. A avaliação de impactos regulatórios é uma das ações tomadas na direção de tornar o arcabouço regulatório brasileiro mais efetivo e menos oneroso para o Estado, para os setores produtivos e, conseqüentemente, para o cidadão.

Assim, alguns países se adiantaram e iniciaram trabalhos voltados para o aprimoramento de seus processos reguladores. O Reino Unido foi um dos precursores na iniciativa de estudar com mais cautela os impactos decorrentes de regulações, incorporando em suas atividades os procedimentos estabelecidos por um documento denominado Avaliação de Impacto Regulatório – AIR (*Regulatory Impact Assessment – RIA*), desenvolvido pela Comissão Europeia, que tem o objetivo de categorizar os potenciais impactos causados por uma regulação, a sua real necessidade, a capacidade de atingir os objetivos desejados e aspectos relacionados ao cumprimento da regulação, procurando avaliar eventuais efeitos colaterais de sua implementação.

Na prática, a avaliação de impactos propõe ações na linha da eliminação de regulamentos obsoletos, do desenvolvimento de estruturas de fiscalização com abordagem baseada em riscos, com a publicação e a revisão de códigos de conduta, a criação de bases de

dados compartilhadas, promovendo a inclusão relativa a inovações tecnológicas de informação, comunicação e outras necessárias ao melhor desempenho das partes interessadas, além da simplificação de procedimentos relativos à regulamentação técnica.

É importante ressaltar que a AIR não é a solução de um problema, nem a decisão em si, mas contribui para seu alcance, pois promove o conhecimento sobre a complexidade envolvida nas questões relacionadas à regulação, fornecendo um método para a coleta de dados e para a avaliação sobre os prós e contras da proposta regulatória. Os benefícios de uma AIR são relacionados à melhoria da compreensão dos impactos reais de uma proposta de regulação, incluindo seus benefícios e custos, à integração de objetivos múltiplos de uma política governamental, ao aprimoramento da transparência nas fases de consulta e à prestação de contas do governo para com a sociedade.

Para tanto, é preciso reunir evidências, informações de diferentes fontes, desde o conhecimento e a experiência dos técnicos envolvidos, a consultoria a especialistas das áreas afetadas pela medida, pesquisas, até consultas a bases de dados estruturadas e confiáveis, de diferentes áreas e, em muitos casos, pode ser necessária a construção de bases de dados primários sobre os diferentes objetos de estudo. As pesquisas de AIR ainda consideram documentos específicos, relatórios de mercado, estatísticas de governo e do setor privado, pesquisas na internet etc.. As evidências devem ser qualitativas e quantitativas. Sendo essa última, tão aprofundada quanto possível, em termos de valor de mercado, benefícios e custos. Deve-se avaliar a necessidade de evidências para cada caso, fazendo uma análise proporcional sobre o tipo e grau de impacto em relação aos esforços necessários para sua evidenciação. É comum que impactos mais significativos demandem mais esforço para quantificá-los, entretanto, o nível de detalhes deve ser proporcional ao tempo e recursos disponíveis.

Surge aí o primeiro aspecto da assimetria da informação, que se dá no nível do Estado, do regulador. Sobre isso, destacamos a afirmação de Lima:

Uma das principais contribuições das teorias econômicas de regulação diz respeito à descrição e discussão das características do mercado, entre elas a assimetria de informações dos agentes econômicos. É esta assimetria, as diferenças entre as informações dos agentes econômicos, uma das principais demandas de regulação dos mercados. Este trabalho indica a informação como ferramenta na regulação dos mercados. Se a assimetria de informações requer regulação, os procedimentos de produção, intermediação e uso de informações podem reduzir as desigualdades entre os agentes do mercado.” (LIMA, [2005], [p. 2]).

Lima ainda afirma que:

A não-existência de informações corretas e suficientes para orientar a decisão dos agentes econômicos limitam sua capacidade de agir de modo eficiente, sendo fonte de mau funcionamento dos mercados e perda de bem-estar. Nos mercados de saúde é certamente a informação imperfeita a falha de mercado mais importante, por trazer incerteza e assimetria de informações. (ARROWS, *apud* SANTACRUZ. 2001.).

A necessidade de acesso à informação confiável para evidenciar impactos torna-se difícil na medida em que as bases de dados estruturadas existentes não são suficientes para atender à demanda por informação das autoridades reguladoras, em especial no Brasil. A complexidade desses instrumentos reguladores reside nos efeitos causados pelas mudanças provocadas no cumprimento de tais regras, que interagem com outros sistemas de regras regidos pelas forças do mercado, com base nas questões econômicas e por ecossistemas, regidos pelas forças da natureza. Esses, tanto quanto o sistema elaborado pelo homem, adaptam-se na medida em que são alterados, sendo o seu funcionamento extremamente sensível a mudanças, podendo ocasionar danos irreversíveis.

Há ainda outro aspecto da assimetria da informação relativo às partes interessadas. Para atacar esse problema, as autoridades reguladoras constituem comissões técnicas, de caráter consultivo, formadas por representantes de associações de classe, dos setores privados, da academia, de estudantes, de organizações não governamentais e até de pessoas físicas que desejem participar do processo. Em algumas situações, quando o consenso não é atingido, pode ser necessária a realização de audiências públicas ou painéis setoriais, que passam a ter caráter decisório, constituindo-se em esferas públicas autônomas.

[Lembramos que] qualquer acordo obtido comunicativamente depende de uma tomada de posição em termos de sim/não com relação a pretensões de validade criticáveis [...] A dupla contingência a ser absorvida por cada formação de interação assume, no caso do agir comunicativo, a forma especialmente precária de um risco de dissenso, sempre presente e embutido no próprio mecanismo de entendimento; e todo dissenso implica grandes custos (HABERMAS, 2002, p. 85).

Por fim, são realizadas as consultas públicas, que tratam da publicação da minuta resultante das discussões para comentários finais das partes interessadas.



### 3 A ESFERA PÚBLICA

A esfera pública é uma “estrutura comunicacional do agir orientado pelo entendimento”. Ela não pode ser entendida como uma instituição ou organização, pois não constitui uma estrutura normativa que possa diferenciar competências e papéis. Também não se constitui sistema, já que mesmo tendo limites internos, possui “horizontes abertos, permeáveis e deslocáveis”.

Esfera ou espaço público é um fenômeno social elementar, do mesmo modo que a ação, o ator, o grupo ou a coletividade [...] 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. Do mesmo modo que o mundo da vida tomado globalmente, a esfera pública se reproduz através do agir comunicativo, implicando apenas o domínio de uma linguagem natural; ela está em sintonia com a *compreensibilidade geral* da prática comunicativa cotidiana. (HABERMAS, 1997. v. 2, p. 92).

Geralmente a vemos em espaços concretos e o público ali presente, mas com as possibilidades de integração remota via mídia, fica mais evidente a “generalização do contexto, a inclusão, o anonimato, etc.”. Todavia, isso exige maior explicação e renúncia do uso de linguagens especialistas ou códigos especiais, bem como é necessário que algumas decisões sejam reservadas a instituições que tomam resoluções.

A “qualidade” de uma opinião pública constitui uma grandeza empírica, na medida em que ela se mede por qualidades procedimentais de seu processo de criação. Vista pelo lado normativo, ela fundamenta uma medida para a legitimidade da influência exercida por opiniões públicas sobre o sistema político. (HABERMAS, 1997. v. 2, p. 93-94).

Nos anos 1960, Habermas apontava uma transformação estrutural da esfera pública, no sentido dela estar voltada aos meios de produção privados e de visar os interesses dos proprietários. Para ele tal situação era uma distorção que gerava o monopólio do capital.

No artigo intitulado *A esfera pública 50 anos depois*, Lubenow (2012, p. 193) afirma que “ao tematizar o poder da mídia e suas novas dinâmicas de comunicação de massa, Habermas busca suprir seu próprio déficit sobre os reais potenciais de democratização de uma esfera pública influenciada e controlada pelos *mass media*”, considerando também que Habermas mantinha sua opinião sobre uma influência negativa exercida pelos meios de comunicação de massa sobre a esfera pública.

Em 1962, Habermas publica sua obra *Mudança estrutural da esfera pública*<sup>97</sup>, considerada o ponto de partida da discussão sobre esfera pública. Interessado nos aspectos normativos, ele tenciona obter um modelo, um tipo ideal, configurando uma esfera pública burguesa, esclarecida e politizada. Desse modo a esfera pública é: independente da lógica do mercado e do Estado; capaz de impulsionar por sua política a democratização das formas pré-burguesas de dominação; capaz de racionalizar o poder mediante a publicidade; e basear-se no discurso crítico e racional. Todavia, sendo a esfera pública dominada “pelos meios de comunicação de massa e infiltrada pelo poder torna-se um cenário de manipulação da busca por legitimidade.” A esfera pública surge assim como espaço público de discussão e crítica, mas que foi reorientada para a publicidade que é articulada para manipulação (LUBENOW, 2010, p. 194).

Ainda nos anos 1980, Habermas inicia mudanças significativas e a esfera pública se apresenta então como constitutiva do mundo da vida garantindo autonomia e proteção em relação ao sistema administrado. É mais ofensiva ao âmbito político, porém há maior ênfase nos processos de institucionalização. Portanto, ao publicar a obra *Teoria da Ação Comunicativa*<sup>98</sup>, em 1981, Habermas relaciona sistema e mundo da vida, voltando aos temas da esfera pública e dos meios de comunicação. “A esfera pública tem agora as funções de proteger e garantir a autonomia do mundo da vida frente aos imperativos sistêmicos, bem como a função simbólica de integração social: a solidariedade nascida da cooperação” (LUBENOW, 2010, p. 200). Ela tem assim uma posição de mediadora entre sistema e mundo da vida, contudo “os meios de comunicação de massa são instrumentos de ‘colonização’ do mundo da vida, impedindo o potencial emancipatório” – eles hierarquizam as possíveis comunicações e estabelecem barreiras.

No prefácio da nova edição, de 1990, da obra *Mudança estrutural da esfera pública*, Habermas volta à questão da influência e da manipulação dos meios de comunicação de massa, como causa da despolitização da esfera pública, reconhecendo limitações e restrições da idealização de um modelo de esfera pública (LUBENOW, 2010, p. 201). Em 1992, Habermas publica a obra *Direito e democracia*<sup>99</sup>, na qual repensa sua concepção de esfera pública considerando que ela se dá a partir do jogo linguístico e nesse sentido as instituições promoveriam as necessárias interações. A política seria um processo que envolveria negociações e formas de argumentação, bem como o sistema dos direitos precisava ser

---

<sup>97</sup> Título original: Strukturwandel der Öffentlichkeit.

<sup>98</sup> Título original: Theorie des kommunikativen Handelns.

<sup>99</sup> Título original: Faktizität und Geltung.: Beiträge zur diskurstheorie des rechts und des demokratischen rechtsstaates (Frankfurt, 1992). v. 2.

configurado em constituições históricas, sendo implementado em ordens institucionais (HABERMAS, 1997. v. 2, p. 10). Desse modo, Habermas desenvolve um modelo sociológico voltado à questão do fluxo oficial do poder prescrito pelo Estado de direito, que “depende principalmente da capacidade da sociedade civil em desenvolver impulsos vitais através de esferas públicas autônomas e capazes de ressonância”, o que possibilitaria introduzir no sistema político conflitos existentes na periferia” (HABERMAS, 1997. v. 2, p. 58). Cabe ressaltar que Habermas esclarece que:

hoje em dia, o termo “sociedade civil” não inclui mais a economia constituída através do direito privado e dirigida através do trabalho, do capital e dos mercados de bens [...]. O seu núcleo institucional é formado por associações e organizações livres, não estatais e não econômicas, as quais ancoram as estruturas de comunicação da esfera pública nos componentes sociais do mundo da vida. A sociedade civil compõe-se de movimentos, organizações e associações, os quais captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensam-nos e os transmitem, a seguir, para a esfera pública política. (HABERMAS, 1997. v. 2, p. 99).

A esfera pública é vista assim como uma estrutura comunicativa e mediadora entre o Estado, o sistema político e os setores privados do mundo da vida, tendo potencial de comunicação pública, de formação discursiva de opinião e da vontade política da sociedade civil - como um espaço social. Nela existem conflitos relacionados ao controle dos fluxos comunicativos que envolvem também o sistema político e administrativo e através dela a sociedade percebe, filtra e sintetiza os temas, os argumentos e as contribuições que são levados aos processos institucionalizados de resolução e decisão. É o meio pelo qual os conflitos existentes na sociedade civil chegam ao sistema político, influenciando e direcionando os processos de regulação e de circulação do poder (LUBENOW, 2010, p. 236).

Essa é uma nova concepção que se insere na teoria deliberativa da democracia, constituindo-se uma ampliação do conceito até então esboçado nas obras já publicadas por Habermas. A força legitimadora do procedimento é a base argumentativa de fundamentação discursiva que se desenrola na esfera pública. Isto é, a discussão e a argumentação são a base para a legitimidade dos procedimentos, pois garantem liberdades comunicativas igualitárias, tendo em vista também legitimar o processo de normatização. As decisões legítimas são reguladas por fluxos comunicativos que se iniciam na periferia e chegam aos procedimentos próprios à democracia.

A esfera pública é assim um espaço irrestrito de comunicação e de deliberação pública que não pode ser pré-estabelecido ou limitado em seus temas, contribuições, conteúdos de

agenda política e indivíduos/grupos que a constituem. Não possui fronteiras pré-estabelecidas, mas sim certa autolimitação construída durante a identificação, seleção e interpretação dos temas e das contribuições que surgem nas esferas públicas autônomas e que são levados aos foros formais e institucionalizados do sistema político e administrativo. Nesse caráter procedimental de justificação da legitimidade, se realiza sua normatividade, tendo “influência mais efetiva nos contextos formais e institucionalizados de deliberação e decisão políticos” (LUBENOW, 2010, p. 235). A administração estatal não possui monopólio do saber, recorrendo assim ao sistema das ciências ou a outras agências. Por outro lado, a sociedade civil tem capacidade limitada para elaboração, mas tem possibilidade de mobilizar um saber alternativo mediante avaliações técnicas especializadas. Ela não tem perda de autonomia por ter autolimitação (HABERMAS, 1997. v. 2, p. 106).

Entretanto, há críticas por se verificar a subversão do princípio da publicidade crítica, para uma publicidade manipulativa, “e a conseqüente despolitização da esfera pública operada pela intervenção estatal e a influência dos meios de comunicação de massa” (LUBENOW, 2012, p. 189-190). Haveria problemas quanto às exigências normativas da publicidade, racionalidade e igualdade na dinâmica da esfera pública. Existem pressupostos idealizados no sentido de garantir uma pressuposição fática para que haja chances igualitárias em relação a pressupostos pragmáticos contrafactuais, porém há tensão, conflito e disputa política nas discussões para justificar ou negar pretensões de validade.

Após sua obra *Direito e democracia*, Habermas aborda as “controvérsias acerca da esfera pública e da política deliberativa, a relação entre esferas informais do mundo da vida e as esferas formais do sistema político institucionalizado, e o modo como no seu bojo se articula essa mediação” (LUBENOW, 2010, p. 250). Ele pondera quanto à capacidade da esfera pública, sob o domínio dos meios de comunicação de massa, de participar efetivamente e influenciar os processos de decisão do sistema político. Isto é, a questão está em quais as reais chances da sociedade civil de exercer influência sobre o sistema político.

[Habermas pretende] mostrar que a sociedade civil pode, em certas circunstâncias, ter opiniões públicas próprias, capazes de influenciar o complexo parlamentar (e os tribunais), obrigando o sistema político a modificar o rumo do poder oficial. No entanto, a sociologia da comunicação de massas é cética quanto às possibilidades oferecidas pelas esferas públicas tradicionais das democracias ocidentais, dominadas pelo poder e pela mídia. Movimentos sociais, iniciativas de sujeitos privados e de foros civis, uniões políticas e outras associações, numa palavra, os agrupamentos da sociedade civil, são sensíveis aos problemas, porém os sinais que emitem e os impulsos que fornecem são, em geral, muito fracos para despertar a curto prazo processos de aprendizagem no sistema político ou para reorientar processos de decisão. (HABERMAS, 1997. v. 2, p. 106-107).

Portanto, apesar da associação existente no núcleo da sociedade civil, que institucionaliza os discursos para solucionar problemas e transformá-los em questões de interesse geral nas esferas públicas, essa associação não é o elemento mais evidente, considerando-se o domínio dos meios de comunicação de massa e das grandes agências.

Finalmente, podemos dizer nas palavras de Habermas, ainda em sua obra *Direito e democracia*, que “as garantias dos direitos fundamentais não conseguem proteger por si mesmas a esfera pública e a sociedade civil contra deformações. Por isso, as estruturas comunicacionais da esfera pública têm que ser mantidas intactas por uma sociedade de sujeitos privados, viva e atuante” (HABERMAS, 1997. v. 2, p.102).

#### **4 ESFERA PÚBLICA, AGIR COMUNICATIVO E POLÍTICA DELIBERATIVA**

Entendendo a regulação como uma instância social, integrada e condicionada pelos processos históricos e políticos que afetam a sociedade, muito além da ação do Estado que tem por finalidade a limitação dos graus de liberdade que os agentes econômicos possuem no seu processo de tomada de decisão, podemos compreender a esfera pública como um locus para a eliminação das assimetrias de informação.

[...] Habermas, orientado pelo modelo normativo de uso público da razão, desenvolve uma concepção procedimental de política deliberativa, que, sem desconsiderar a dimensão estratégica e instrumental da esfera pública, recupera a dimensão epistêmica da democracia: a aceitabilidade racional gerada numa prática argumentativa voltada para o entendimento mútuo. (WERLE, 2013, p. 153).

Tal como Habermas apontava uma transformação estrutural da esfera pública, no sentido dela estar voltada aos meios de produção privados, visando os interesses dos proprietários e acarretando uma distorção que gerava o monopólio do capital, Polanyi (1980) entende que isso provoca desarticulação da sociedade e por isso mesmo compromete seu próprio funcionamento. Para Habermas a crítica procedimental da razão comunicativa e intersubjetiva é o meio para compreender as sociedades modernas e formular respostas adequadas às relações humanas em suas várias instâncias, especialmente na política, nas relações sociais e, por conseguinte, na ética.

A teoria da ação comunicativa é uma decorrência do desenvolvimento do conceito e da teoria da razão comunicativa, que se distingue da tradição racionalista encontrando a racionalidade nas estruturas de uma comunicação linguística interpessoal, ao invés de

encontrá-la na estrutura do cosmos ou do objeto conhecido (HABERMAS, 1991). Habermas defende uma suposição sobre a identidade - nós aprendemos quem somos, como agentes autônomos, a partir das nossas relações básicas com os demais agentes. Esta estrutura de *feedback* baseia-se no argumento da chamada pragmática universal - todos os atos de fala tem o *telos*<sup>100</sup> inerente - o objetivo da compreensão mútua, e que seres humanos possuem a competência comunicativa para estabelecer tal compreensão.

Ainda de acordo com Habermas (1989), o conceito do agir comunicativo corresponde às "ações orientadas para o entendimento mútuo", em que o ator social inicia o processo da comunicação e é produto dos processos de socialização que o formam, em vista da compreensão mútua e consensual. Paralelamente, o conceito de agir estratégico compreende as práticas individualistas em certas condições sociais, ou a utilização política de uma força, ou as "ações orientadas pelo interesse para o sucesso".

Habermas defende o modelo da democracia deliberativa, baseado na participação da sociedade civil e em um consenso entre cidadãos racionais, onde a linguagem é um canal de viabilização para tal modelo. Para ele, a linguagem é a maior possibilidade de relação sem dominação, ou seja, um instrumento capaz de estabelecer uma relação onde aos atores é conferida a liberdade de ação, de compreensão da mensagem, de interpretação para a tomada de decisões por sua livre e espontânea vontade.

Atualmente, como abordado, o termo "sociedade civil" não inclui somente a economia constituída pelo direito privado e dirigida pelo trabalho, capital e mercados de bens. É constituída por associações e organizações livres, não estatais e não econômicas, que são a base das estruturas de comunicação da esfera pública nos componentes sociais do mundo da vida. E ao desempenharem seus papéis, percebendo os problemas sociais que ocorrem nas esferas privadas e os transmitindo para a esfera pública, carecem de um ambiente de transparência.

A discussão prática acontece quando o modo de agir carece de fundamentação de natureza coletiva e os membros de uma sociedade têm que chegar a uma decisão comum. Eles têm que tentar se convencer mutuamente de que é do interesse de cada um que todos ajam assim. Neste processo cada um indica ao outro as razões por que ele pode querer que um modo de agir seja tornado socialmente obrigatório. Cada pessoa tem de poder convencer-se de que a norma proposta é, na circunstância dada, igualmente boa para todos. A ética de discussão pode criar os argumentos que justificam e que legitimam os processos de decisão para a ação coletiva e os acordos práticos entre as pessoas. (LIMA, [2005], [p. 8]).

---

<sup>100</sup> Palavra grega para a "finalidade" ou o "objetivo".

A prática da transparência dos processos regulamentadores, portanto, deve ser alcançada. Com este intuito, é recomendada e reconhecida pela Organização Mundial do Comércio (OMC), mais especificamente no Acordo TBT, em seu Artigo 10<sup>101</sup>, que cada País Membro se responsabilize pela manutenção de um centro de informação para disseminação das propostas de regulamentos e normas técnicas nacionais entre seus Países Membros. Tal processo ocorre em obediência à regra da transparência, qual seja o princípio que rege a disseminação de informação entre os Países Membros da OMC, determinando que todos divulguem seus documentos regulamentadores com fim de promover comentários sobre suas propostas, no sentido de evitar práticas protecionistas (THORSTENSEN, 2001).

Neste contexto, abordamos a questão dos regimes de informação. Para Braman [1 p. 52], hoje teríamos um único regime de informação, global (por envolver atores estatais e não estatais) e emergente (por estar em formação). É estabelecido, nesse quadro, dois importantes processos de convergência de políticas (“policy Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio (*Technical Barriers to Trade - TBT*). Este estabelece a criação de estruturas disseminadoras das informações concernentes às propostas de regulamentação técnica elaboradas em nível nacional por seus membros. A necessidade de transparência não se resume meramente em proporcionar conhecimento sobre tais informações, mas, principalmente, em possibilitar que cada membro possa participar nestes processos com intuito de evitar a criação de barreiras técnicas ao fluxo do comércio exterior, sejam de caráter técnico ou pela falta de proteção aos consumidores. transfer”, “legal convergence”, or “legal globalization”): a) entre esferas de políticas que previamente agiam como jurisdições relativamente autônomas, a saber, informação, cultura e comunicação; b) entre Estados nacionais, que passariam por processos analógicos de reestruturação jurídico-regulatória.”

A formação do Regime, então, é o processo pelo qual novas formas políticas emergem fora do campo da política. Ela ocorre quando um fator interno ou externo da área de questões [issue areas] requer transformações jurídicas ou regulamentares; no caso da política de informação ... inovação tecnológica e os processos consequências da globalização têm sido fatores particularmente importantes para estimular a transformação do regime global de política de informação. (BRAMAN, 2004, p.20, tradução nossa).

---

<sup>101</sup>Transcrição do original do Acordo TBT: “Article 10 - Information and Assistance: Information about Technical Regulation, Standards, and Conformity Assessment Procedures. 10.1 Each member shall ensure that an enquiry point exists which is able to answer all reasonable enquires from other members and interested parties in other Members as well as to provide the relevant documents...” (OMC, 1999).

Como características explícitas do regime de informação global emergente, as quais seriam “consensualmente aceitas”, Braman enumera: a transparência, como uma meta política; a inclusão das redes, dos mercados e das organizações, como estruturas sociais que necessitam de regulamentação, e a aceitação de responsabilidades compartilhadas entre os setores público e privado, como formas de governança; o poder informacional como forma dominante de poder (BRAMAN, 2004, p.32).

Sistematizando as ações de transparência, a OMC recomenda que seus países membros adotem a prática da avaliação de impactos regulatórios para a efetividade das ações regulatórias, considerando a adequada participação das partes interessadas. Na avaliação de impactos, a ausência de informação relevante nos processos decisórios de regulação causa prejuízos de diversas ordens. Ao Estado, pode provocar prioritariamente uma distorção de seu papel, que deve ser de intervenção adequada à solução dos problemas de mercados e agentes econômicos, observando sempre os efeitos de suas ações na sociedade. Provoca ainda prejuízos financeiros ocasionados pelo emprego indevido de recursos públicos na implementação de regulamentações equivocadas, que não solucionam o problema que gerou a intervenção estatal. Sobre isso Dowbor, afirma:

A esta situação de desigualdade informacional, corresponderia, portanto, o maior desafio da revolução informacional: “a partilha da informação, da qual a apropriação privada e o monopólio social são também uma fonte de ineficácia e de paralisia mesmo para aqueles que a monopolizam” (DOWBOR, 1997, p. 237).

Portanto, a apropriação adequada da esfera pública, como possibilidade para o estabelecimento dos fluxos de informação para o exercício da cidadania permite o uso da intervenção estatal na promoção do equilíbrio entre os interesses públicos e privados. Desse modo a esfera pública, por ser independente, é capaz de impulsionar a democratização da informação, baseando-se no discurso crítico e racional. Deve-se, contudo, observar as possibilidades de manipulação e captura regulatória. Stigler (1971) aborda esta questão, ao citar a teoria reconhecida como “de captura”, onde é afirmado que o Estado deixaria de ser visto, no papel de agente regulador, como uma entidade cuja atuação econômica estava fundamentalmente voltada para o bem público. Neste aspecto, tanto legisladores encarregados das normas que orientam a atividade regulatória, quanto burocratas responsáveis pela implementação e fiscalização do acompanhamento destas normas estariam sujeitos a cooptação por parte de grupos que procuravam garantir interesses próprios, com os prejuízos de bem estar social.



As relações entre os cidadãos baseiam-se no reconhecimento recíproco e são vivenciadas na vida cotidiana possibilitando assim diferentes experiências entre indivíduos estranhos. Porém, isso não garante que o mesmo aconteça nas deliberações públicas efetivas. Habermas (1997, v. 1, p. 167-168) afirma que compete às pessoas decidirem se exercerão sua livre vontade e se estão dispostas a mudar, indo além dos seus próprios interesses em prol do entendimento quanto a normas capazes de serem aceitas por todos. A questão é, portanto, se há espontaneidade no uso público da liberdade comunicativa, pois essa não pode ser forçada pelo direito.

O uso público da razão (e sua tradução numa política deliberativa) passa tanto pela institucionalização dos procedimentos discursivos e a garantia do universalismo do sistema de direitos fundamentais, quanto pelo enraizamento na auto-compreensão ético-política dos cidadãos membros de uma comunidade política, o que torna inevitável a impregnação ética de qualquer comunidade jurídica e de qualquer processo democrático de concretização dos direitos fundamentais. Isso implica, por sua vez, que nas democracias constitucionais modernas existe uma tensão insuperável na definição dos limites da tolerância: entre o universalismo (abstrato) dos direitos fundamentais (institucionalizados) de uma comunidade políticojurídica de cidadãos livres e iguais, e o particularismo dos cidadãos que se sentem membros de uma comunidade política concreta que compartilha valores, linguagem, tradições e narrativas comuns. (WERLE, 2013, p. 172).

A ética e a política, ao colocar o comum como horizonte de reflexão, abrem outras questões sobre as tendências generalizantes dos planos regulatórios de dispositivos e regimes de informação.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Habermas apresenta proposta de temáticas *versus* audiência, falante *versus* ouvinte, para a definição dos papéis do agente na ação. Ações coordenadas e coletivas que exigem planejamento. As ações não controladas pelos participantes, mas pelos meios, em sistemas controlados pelos meios.

Lima afirma que:

A possibilidade da construção do entendimento pode e deve ser aprendida como modo de formação discursiva das solidariedades. Habermas (1989) propõe o empreendimento intersubjetivo através da ética de discussão, que deriva da concepção construtivista da aprendizagem, na medida em que compreende a formação discursiva da vontade como uma forma de reflexão do agir comunicativo e na medida em que exige, para a passagem do agir estratégico para a ética da discussão, uma mudança das falas no espaço social. (LIMA, [2005], [p. 7]).

É preciso incorporar, ainda, outro aspecto importante da Teoria do Agir Comunicativo – a sua tipologia dos mundos. Partindo de um mundo exterior, Habermas (apud ARAGÃO, 2002) postula a existência de um mundo social e de um mundo subjetivo para referendar as funções apelativa (reguladora) e expressiva. Entendendo o mundo social como um acordo intersubjetivo entre os atores sociais, composto por valores éticos e morais, a função apelativa pode ter suas sentenças julgadas como justas ou incorretas pelos agentes receptores. Da mesma forma, entendendo o mundo subjetivo como aquele particular ao falante, as sentenças expressivas poderão ser julgadas como sinceras ou verazes.

A partir do exposto, procura-se demonstrar a dimensão pragmática do pensamento de Habermas, ao afirmar a linguagem como meio de exteriorização do pensamento, de explicitação de ideias, como via de compreensão e meio de construção de uma ação social. Sua posição traz ao campo de reflexões um outro mundo, o subjetivo, considerando os fundamentos racionais das normas sociais, extrapolando a dimensão cognitiva da linguagem, atingindo as dimensões apelativa e expressiva.

Complementamos com a afirmação de Dowbor:

A mediação das relações entre o poder visto no sentido amplo, e a sociedade civil, se faz por meio da informação. Neste sentido, a democratização do acesso à informação, a geração de estruturas de informação menos manipuladas, e estruturadas em redes descentralizadas, tornam-se essenciais [...] (1997, p. 478) [...] uma sociedade pode se dotar de um amplo poder de auto-regulação sem se enterrar em autoritarismo e burocracias, simplesmente porque uma sociedade informada obriga empresas e governo a respeitarem as regras do jogo. Batalhar as regras de transparência em cada instituição, reforçar e democratizar o poder da comunicação e gerar instrumentos instrucionais de participação de atores sociais diversificados nas diversas instâncias de decisão torna-se assim hoje um eixo fundamental de transformação da sociedade (1997, p. 566).

A esfera pública é um espaço de discussão e de ação coletiva onde a argumentação pode justificar e legitimar as intenções individuais e os acordos. Esse empreendimento intersubjetivo resulta de uma concepção construtivista da aprendizagem, fazendo com que se aja com responsabilidade e com discernimento formando uma vontade coletiva. Tal empreendimento influencia o estabelecimento de limites e o intercâmbio entre o mundo da vida, a economia e o Estado.

Uma base essencial para a regulação e a avaliação de seus os impactos regulatórios pode ser o agir comunicativo apoiado em atos de entendimento para que racionalmente os acordos sejam obtidos. As assimetrias da informação precisam também ser reduzidas, sendo a esfera pública uma possibilidade viável para ampliação da discursividade com vistas à tomada

de decisão sobre alternativas regulatórias, já que a falta de informação relevante e confiável representa um problema para o Estado por diminuir sua efetividade e aumentar custos para os setores produtivos e, conseqüentemente, para o cidadão.

## REFERÊNCIAS

- ARAGÃO, Lucia. **Habermas: filósofo e sociólogo do nosso tempo**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2002.
- BRAMAN, S.. *The Emergent Global Information Policy Regime*. Houndsmills, uk, Palgrave Macmillan, 2004.
- DOWBOR, Ladislau. Governabilidade e descentralização. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 118, n. 1, jan./jul. 1994.
- HABERMAS, Jürgen. **Consciência moral e agir comunicativo**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.
- HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**, volume 2. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. 354 p.
- HABERMAS, Jürgen. **Pensamento pós-metafísico: estudos filosóficos**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2002. 271 p.
- JAPIASSÚ, Hilton; MARCONDES, Danilo. **Dicionário básico de filosofia**. 3. ed. ver. ampl. Rio de Janeiro: J. Zahar, 2001. 296 p.
- LIMA, Clóvis Ricardo M. de. **Assimetria de informações e regulação de mercados**. [2005?]. Disponível em: < <http://www.rp-bahia.com.br/biblioteca/pdf/ClovisMontenegroDeLima.pdf>>. Acesso em: 4 jul. 2015.
- LUBENOW, Jorge Adriano. A esfera pública 50 anos depois: esfera pública e meios de comunicação em Jürgen Habermas em Homenagem aos 50 Anos de Mudança Estrutural da Esfera Pública. **Trans/Form/Ação**, Marília, v. 35, n. 3, p. 189-220, set./dez., 2012.
- LUBENOW, Jorge Adriano. Esfera pública e democracia deliberativa em Habermas: modelo teórico e discursos críticos. **Kriterion**, Belo Horizonte, nº 121, Jun./2010, p. 227-258.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO (OMC). **The Legal Texts – Results of the Uruguay Round of Multilateral Negotiations**, Cambridge University Press, 1999.
- POLANYI, Karl. **A Grande Transformação**. Rio de Janeiro, Ed. Campus, 1980.
- POMBO, O. **Epistemologia da interdisciplinaridade**. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL INTERDISCIPLINARIDADE, HUMANISMO, UNIVERSIDADE. 2003. **Anais...** Porto: Universidade do Porto, 2003. p. 1-18. (Cátedra Humanismo Latino). Disponível em: <[http://www.humanismolatino.online.pt/v1/pdf/C002\\_11.pdf](http://www.humanismolatino.online.pt/v1/pdf/C002_11.pdf)>. Acesso em: 20 maio 2011.

PROENÇA, J. **Rede de regulação: a integração informacional como instrumento de melhoria regulatória**. Disponível em: <<http://www.regulacao.gov.br/artigos/rede-de-regulacao-a-integracao-informacional-como-instrumento-de-melhoria-regulatoria>>. Acesso em: 5 set. 2014.

STIGLER, George J. The Theory of Economic Regulation. **Bell Journal of Economics and Management Science**, 2, p. 3-21, Spring 1971. Reimpresso em: STIGLER, George J. (ed.). **Chicago Studies in Political Economy**, Chicago, The University of Chicago Press.

THORSTENSEN, V..**OMC – Organização Mundial do Comércio: as regras do comércio internacional e a nova rodada de negociações multilaterais**. São Paulo: Aduaneiras, 2001.

WERLE, Denilson Luis. Razão e Democracia: uso público da razão e política deliberativa em Habermas. **Trans/Form/Ação**, Marília, v. 36, p. 149-176, 2013. Edição Especial. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-31732013000400010&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31732013000400010&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 18 jul. 2015.