

DESDOBRAMENTOS PRAGMÁTICOS DO EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL VINCULADO A UMA PRÁTICA CONSTITUCIONAL-DEMOCRÁTICA EM DESENVOLVIMENTO¹

PRAGMATIC CONSEQUENCES OF THE EXERCISE OF OBLIGATORY SOCIAL CONTROL AND A
CONSTITUTIONAL AND DEMOCRATIC PRAXIS IN DEVELOPMENT

Caroline Müller Bitencourt²

Eduarda Simonetti Pase³

Resumo

O presente estudo tem por objetivo principal construir uma inter-relação com as problemáticas geradas por uma democracia “não-amadurecida” em relação aos possíveis entraves existentes para a efetividade do controle social no Brasil Contemporâneo. Para tanto, buscará enfrentar e debater ao longo da história contemporânea o que pode ser considerado como uma democracia “não-amadurecida”, perpassando assim pelas problemáticas do Estado Moderno, o qual pressupõem principalmente uma mobilização política da sociedade. Também, buscar-se-á abordar temas latentes como a necessidade da formação de uma sociedade civil com tradição de organização e consciência do seu papel em um Estado Democrático. Para isso, em um primeiro momento passa-se pela análise da ideia de um Estado Democrático de Direito, enfrentando as questões pertinentes ao poder estatal sobre a sociedade e a gradual mudança de perspectiva a partir dos Estados de ideias liberais, com os quais os sistemas políticos de representação surgem, visto que estes ideais tendem a expressar o desenvolvimento e amadurecimento das sociedades capitalistas e por consequência a ideia de trabalho livre. Em um segundo momento, busca-se discutir como é possível amenizar a tendência cada vez mais burocrática e centralizada de processo de decisão, a qual distancia da sociedade a oportunidade de participar e debater os temas a que lhe são de interesse, gerando assim a fragilidade do sistema de Estado democrático e todas as suas implicações decorrentes que serão analisadas no decorrer deste estudo. A par disto, investiga-se a efetivação ou não de uma

¹ Artigo submetido em 30/10/2015, pareceres de aprovação em 28/01/2016 e 29/01/2016, aprovação comunicada em 02/02/2016.

² Doutora em Direito pela UNISC. Especialista em Direito Público. Professora do PPGD – Mestrado e Doutorado em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul, da disciplina Teoria do Direito. Professora da graduação pós-graduação *lato sensu* da Universidade de Santa Cruz do Sul. Coordenadora do grupo de pesquisa “A decisão jurídica a partir do normativismo e suas interlocuções críticas”, vinculado ao CNPq. Advogada. E-mail: >caroline.mb@terra.com.br>.

³ Mestranda em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito - Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul, com bolsa PROSUP/CAPEs, modalidade Taxa, na linha de pesquisa sobre Constitucionalismo Contemporâneo. Graduada em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. E-mail: <eduarda.pase@gmail.com>.

democracia substancial e não apenas formal e as suas respectivas implicações no que tange a busca pela libertação do cidadão enquanto cidadão de um Estado Democrático. Ou seja, quais os ônus suportados pela sociedade na qual as arenas de debate e reflexão são timidamente proporcionadas ou quase não efetivadas, buscando-se, portanto, romper-se com o modelo de Estado burocrata e decisor que predominou na formação do modelo de administração da coisa pública no Brasil.

Palavras-chave: Administração pública. Controle social. Democracia deliberativa.

Abstract

This study's main objective is to build an inter-relationship with the problems generated by a developing democracy against the possible existing obstacles to the effectiveness of social control in Contemporary Brazil. So, seek to confront and debate throughout contemporary history which can not be considered as a developed democracy, permeating in the problems of the Modern State, which presuppose a political mobilization of society. Also, seeks to address underlying issues such as the need for formation of a civil society organization with tradition and awareness of their role in a Democratic State. So, at first moment is made the analysis of the idea of a Democratic State of Law by addressing issues related to State power over society and the gradual change in perspective from the States liberal ideas, with which the systems political representation emerge as these ideals tend to express the development and maturation of capitalist societies and consequently the free labor idea. In a second moment, we try to discuss how can ease the increasingly bureaucratic and centralized tendency of decision-making, which distance the society the opportunity to participate and discuss the topics that are of interest, thereby generating the fragility the Democratic State system and all its implications will be analyzed during this study. From this, investigates the effectiveness or not of a substantial democracy and not only formal and its implications regarding the search for the liberation of the citizen as a citizen of a Democratic State. That is, which are the burdens borne by the company in which the arenas of debate and reflection are tentatively offered or hardly effected, seeking to thus break up with bureaucrats and state decision-making model that prevailed in the formation of the management model of res public in Brazil.

Keywords: Public administration. Social control. Deliberative democracy.

Sumário: 1. Introdução. 2. A ideia de Estado Democrático de Direito. 3. A democracia e a esfera pública no constitucionalismo contemporâneo: uma perspectiva de uma democracia “não-amadurecida” no Brasil. 4. A modernidade e a crítica às tradições. 5. Democracia formal x democracia real (substancial): os fatores da não consolidação de uma cidadania efetiva no Brasil pós 1988. 6. Definindo democracia “não-amadurecida”. 7. Conclusão. 8. Referências.

1 INTRODUÇÃO

Estudar o controle social requer uma abertura de horizontes para permitir que o objeto de estudo seja pensado de forma complexa, da mesma forma que naturalmente o é. Sabe-se que todo controle social requer participação, e que toda

participação só é possível em estados que mais do que se intitularem democráticos, recebem e desenvolvem em seu meio pressupostos culturais, sociais, políticos e educacionais que privilegiam a existência de cenários de interlocução das demandas públicas, permitindo uma verdadeira atuação da sociedade sobre ela mesma. Nesse sentido, impossível cindir a conexão entre democracia e controle social, sendo a primeira, uma verdadeira mola propulsora, ou mesmo pressuposto para a existência do controle.

Ante o exposto, o presente estudo buscará enfrentar e debater esta relação necessária para responder de que forma uma democracia não amadurecida reflete na questão da efetividade do controle social, partindo da inter-relação entre democracia e controle social a partir do constitucionalismo contemporâneo.

Para tanto, propõe-se discutir ao longo da história contemporânea o que pode ser considerado como sendo uma democracia “não-amadurecida” ou em outros termos, não desenvolvida, perpassando assim pelas problemáticas do Estado Moderno, o qual pressupõe principalmente uma mobilização política da sociedade; da mesma forma que se busca analisar as teorias da democracia e as suas recepções no Brasil Contemporâneo, trabalhando-se assim os principais segmentos da democracia direta, representativa, participativa e deliberativa, indicando-se qual dos modelos analisados está mais próximo do pano de fundo ideal para a efetivação da ideia de controle social; para ao final, construir a necessária relação entre esta democracia “não-amadurecida” e os entraves a efetivação do controle social no Brasil Contemporâneo.

Buscar-se-á abordar temas latentes como a necessidade da formação de uma sociedade civil (organizada e não organizada) com tradição de organização e consciência do seu papel em um Estado Democrático, o esquecimento das concepções republicanas que uma democracia desenvolvida pressupõe, a crise de ideologia e o sentimento de não pertencimento, que desencadeia a crise de representatividade, em que ambos os temas estão conexos com o problema da corrupção, haja vista que o distanciamento do sentimento de pertença à coisa pública, do cenário público como o espaço para demandas públicas, está desenhado o palco para os benefícios pessoais, egocentristas, da preponderância dos interesses individuais sobre os interesses públicos. Não obstante, dar-se-á espaço a discutir a influência da mídia como meio de alienação social ou de fomento à

sociedade, dependendo de como e com qual finalidade a informação é veiculada, bem como a codificação da informação ou a manipulação da mesma e dos sentidos de fala por meio das concepções de discursos populistas, que visam privilegiar determinados interesses privados de certos grupos sociais.

O paradoxo entre administração centralizada, precariedade de qualidade na elaboração do que, de fato, é uma demanda pública e Estado democrático faz surgir questionamentos acerca da viabilidade das normas constitucionais vistas como elemento material de realização de uma sociedade justa socialmente. Isso porque, o distanciamento da comunidade dos momentos de decisões vinculantes, bem como a falta de identidade do cidadão com o espaço público, por força de um Estado centralizado, agindo muitas vezes paternalmente e assistencialmente, gerenciador do cotidiano e suas demandas, em face de uma suposta apatia política por parte da sociedade civil gera a necessidade de se (re) discutir as teorias de controle e da democracia para trabalhar na busca pelo aprimoramento dos procedimentos de controle existentes e até na criação de novos espaços de deliberação.

Assim, o distanciamento dos cidadãos da esfera pública, a falta de qualidade na produção do que efetivamente é uma demanda pública, acabam por resultar nas graves crises de representatividade e legitimidade que ocorrem em boa parte dos Estados Democráticos Modernos, em especial, no Brasil. Daí porque se justificar o tema proposto, isto é, na medida em que os moldes de democracia direta, representativa ou participativa não dão conta de satisfazer ou propiciar ânimo social de participação no gerir das demandas sociais e públicas, relevante se mostra construir uma relação entre a democracia e os problemas à efetivação do controle social no Brasil.

Em um momento ímpar do cenário democrático brasileiro, em que se põe em pauta a função, o desempenho e, sobretudo, a legitimidade do Estado enquanto representante da sociedade e gerenciador dos interesses públicos, discutir e analisar os elementos teóricos que legitimam o controle social das decisões públicas e se são eficientes naquilo que almejam ou não e quais os entraves à sua maior efetivação, mostra-se uma forma de reforçar a democracia em épocas de crise para não se incorrer no descrédito total no Estado e sua representação enquanto realizador e garantidor de direitos fundamentais e humanos.

Com isso, pretende-se construir a interligação entre democracia e controle social, já que este é intrínseco ao conceito de democracia, o que torna possível a construção da relação de uma democracia não amadurecida com uma série de entraves a efetividade do controle social. O estudo não possui a pretensão de esgotar o tema, mas sim acrescentar considerações e dúvidas que merecem ser abordadas e discutidas acerca do controle social no Brasil Contemporâneo.

2 A IDEIA DE ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

As relações entre poder (aqui tratando do poder político), sociedade e governo (em suas formas)⁴, mostram-se significativamente presentes no decorrer da história ocidental, sobretudo ao se observar as transformações ocorridas em termos de organização política. Nesse sentido, o Estado foi uma necessidade da sociedade que se organizou ao longo de sua história com tamanha complexidade. Não há Estado sem poder, mas este poder deve ser controlado e exercido nos moldes pré-estabelecidos pela sociedade que o constitui, do contrário, coloca-se em prova a própria legitimidade da existência do Estado. Aqui quer-se discutir as relações de poder em uma democracia, logo, o controle social como uma forma de barrar o próprio poder em uma sociedade que se adjectiva democrática.

Os temas tratados neste capítulo estão conectados com a filosofia política, ao menos em termos de abordagem. Entretanto, não se analisará a filosofia política sobre todas as suas formas. Dar-se-á prioridade a investigação do fundamento do Estado ou do poder político, com a respectiva (in) justificação da obrigação política, visto que o tema se relaciona profundamente com o objeto de estudo.

Para se discutir o controle social da Administração Pública, é essencial que primacialmente se discorra, ainda que brevemente, acerca da legitimidade ou justificação do Estado (enquanto instituição com poder político) e, a partir daí, sobre as implicações decorrentes que incidem sobre a sociedade civil. Não se quer aqui

⁴ Nestes termos, “na teoria geral do Estado distinguem-se, embora nem sempre com uma clara linha demarcatória, as formas de governo dos tipos de Estado. Na tipologia das formas de governo, leva-se mais em conta a estrutura de poder e as relações entre os vários órgãos dos quais a constituição solicita o exercício do poder; na tipologia dos tipos de Estado, mais as relações de classe, as relações entre o sistema de poder e a sociedade subjacente, as ideologias e os fins, as características históricas e sociológicas”. (BOBBIO, 2007, p.104).

entrar na discussão sobre se as formas de sociedade que precederam a forma de Estado Moderno podem ou poderiam ser referidas também como Estado (na concepção moderna). Busca-se ao invés, discorrer acerca da forma de Estado a partir do surgimento e instauração dos Estados Liberais. Isto é, tratar-se-á aqui do Estado que surge para denominar a forma organizada de sociedade moderna.

Daí porque um dos principais problemas que a teoria política moderna se depara, é a necessidade de justificar a ideia de representação política e a sua respectiva consequência imediata que é o Estado. Isto é, “como o Estado soberano deve se relacionar com o povo soberano, que é reconhecido como a fonte legítima dos poderes institucionais” (LEAL, 2006, p.20). Assim é que diferentemente da família ou da sociedade senhorial, “a sociedade política começa a ser entendida de modo prevalente [...] como um produto voluntário dos indivíduos, que com um acordo recíproco decidem viver em sociedade e instituir um governo” (BOBBIO, 2007, p. 64).

E, por conta disso também, que a filosofia política moderna buscou superar a ideia justificadora do poder político emanado do Estado que advinha de bases divinas ou supernaturais, passando então, a exigir dessa forma de fundamentação, meios argumentativos laicos, que guardassem coerência com o novo viés científico exigido pela razão de independência do indivíduo, os quais hoje, devem atentar aos princípios republicanos da democracia, tais como liberdade e igualdade dos sujeitos.

Desta forma, essa legitimidade do Estado aborda concomitantemente dois aspectos: *i*) uma situação e *ii*) um valor social de convivência, na qual essa situação se manifesta na aceitação do Estado pela maioria de uma sociedade, enquanto o valor se mostra como consenso manifestado de forma livre pelos indivíduos que formam essa comunidade, os quais pressupõem-se serem conscientes e possuidores de considerável autonomia, resumida, em especial, nos valores de liberdade e igualdade (LEAL, 1997).

Daí porque se dizer que quando se analisam as formas de se exercer a soberania ou esse poder soberano de que se fala, o qual, inevitavelmente pressupõe uma efetiva participação desse indivíduo que forma essa comunidade dentro do processo de decisão política sobre os temas que lhe afetam, é possível perceber então, que tanto a esfera política como individual a que está inserido esse sujeito, em tese independente, está contida em uma esfera maior, mais ampla, que é,

portanto, a própria sociedade da qual faz parte. Da mesma forma, é possível perceber que uma vez considerando-se tais pressupostos, nenhuma decisão política tomada por tais indivíduos estará desvinculada ou incondicionada aos fatos e ações que ocorrem ou fazem aquela sociedade. Isso por que:

a função das instituições políticas é a de dar respostas às demandas provenientes do ambiente social ou, segundo uma terminologia corrente, de converter as demandas em respostas. As respostas das instituições políticas são dadas sob a forma de decisões coletivas vinculatórias para toda a sociedade. (BOBBIO, 2007, p. 60).

Assim, essa fundamentação que se busca sobre a instituição do Estado Moderno “nasce” de um “contrato” no qual os indivíduos que formam a comunidade transferem parte de seus direitos à ela. Com significativa proximidade ao conceito de contrato social se encontra a vontade geral, a qual não pode ser confundida com a vontade de todos, mas sim com a vontade de cada um, isto é, a vontade de cada indivíduo na sua individualidade. De outra forma, a vontade geral é a vontade de cada indivíduo que deverá coincidir com a vontade dos demais, enquanto membros integradores da sociedade.

Nesse sentido,

o contrato social é a grande narrativa em que se funda a obrigação política moderna, uma obrigação complexa e contraditória porque foi estabelecida entre homens livres e, pelo menos em Rousseau, para maximizar e não para minimizar essa liberdade. O contrato social é assim a expressão de uma tensão dialética entre regulação social e emancipação social que se reproduz pela polarização constante entre vontade individual e vontade geral, entre o interesse particular e o bem comum. (SANTOS, 1999, p. 84).

E o que legitima esse contrato social é o conteúdo ideológico que permeia e identifica os indivíduos com a comunidade, enquanto comunidade. É possível dizer ainda que a política é o modo pelo qual os homens se unem (união no sentido de associação) com objetivos comuns, de instaurar, cultivar e conservar entre si a vida social (BOBBIO, 2007).

Sendo possível então, adotar a concepção de Max Weber sobre o Estado Moderno, na qual o sociólogo estabelece que o Estado vem definido sob dois elementos fundadores: *i*) um conjunto de formas administrativas que possuem a função da prestação de serviços para a comunidade e *ii*) o exercício exclusivo do

poder, por meio do monopólio legítimo da força. Isto é, os indivíduos acordam em “alienar” os seus direitos ao Estado para que este, legitimado pela vontade geral garanta a prestação de serviços à comunidade e detenha o uso exclusivo da força para que os indivíduos possam conservar a sua vida em sociedade. Entretanto, esse poder legítimo da força pelo Estado não é suficiente para justificá-lo. Esse poder precisa estar acompanhado de razões de exercício que façam com que a obediência dos que por ele são afetados se dê não por um simples acatamento impositivo de caráter externo, mas sim por meio de uma aceitação de caráter interno e intelectual, isto é, do sentimento ideológico em comum (LEAL, 2006).

Nesse sentido, poder-se-ia questionar acerca da compatibilidade do exercício do poder de forma direta pelos cidadãos em um Estado que possui o poder político conferido por convenção e acordo (consenso) entre os que o constituem. Há que se referir, e aí já adentrando mais especificamente no tema central do presente capítulo, que o exercício do poder de decisão por parte dos cidadãos não se mostra incompatível com a forma de exercício indireta do poder por meio de representantes eleitos. Isso, pois, como se pode perceber já na atual Constituição brasileira, a preservação dos institutos do referendo popular e do plebiscito, os quais são compatíveis com a forma representativa de poder, descendem de um princípio comum, o da soberania popular, embora se diferenciem pelas formas como essa soberania é exercida (LEAL, 2006). Porque uma questão é a titularidade (todo poder emana do povo) e outra é o exercício (quem o exerce de forma direta ou indiretamente nos termos dessa Constituição).

Assim, é com os Estados de ideias liberais que os sistemas políticos de representação surgem, visto que estes ideais tendem a expressar o desenvolvimento e amadurecimento das sociedades capitalistas e por consequência a ideia de trabalho livre. Ainda, a democracia representativa hoje é a forma de viabilidade dos governos democráticos, visto que “o próprio Rousseau estava convencido de que uma verdadeira democracia jamais existiria, pois exigia entre outras condições um Estado muito pequeno, no qual ao povo seja fácil reunir-se e cada cidadão possa facilmente conhecer todos os demais” (BOBBIO, 2007, p. 150). Isto é, com a formação dos Estados territoriais, pode-se dizer que a única forma não autocrática de governo possível, considerando-se as extensões dos atuais Estados, é o governo na forma democrática por representação, embora em alguns casos

corrigida e limitada por institutos de democracia direta, como é o caso do Brasil, por exemplo. Por isso,

um governo ou uma sociedade pois, nos termos modernos, está vinculado a um outro pressuposto que se apresenta como novo em face das Idades Antiga e Média, a saber: a própria idéia (sic) de democracia. Para ser democrático, pois, deve contar, a partir das relações de poder estendidas a todos os indivíduos, com um espaço político demarcado por regras e procedimentos claros, que efetivamente assegurem, de um lado, espaços de participação e interlocução com todos os interessados e alcançados pelas ações governamentais e, de outro lado, que assegure o atendimento às demandas públicas da maior parte da população, demarcadas por aquelas instâncias participativas, sejam elas oficiais ou espontâneas, fruto da organização de segmentos comunitários. (LEAL, 2006, p.27).

Assim é que se sustenta o problema proposto por este trabalho, isto é, sabe-se que para que tal modelo de sociedade se fortaleça são necessárias formas eficientes de instrumentos de realização, de reflexão e debate público das questões sociais atinentes à administração dos interesses coletivos. Assim, o que interessa pensar daqui em diante é como amenizar a tendência cada vez mais burocrática e centralizada do processo de decisão, a qual distancia desta sociedade a oportunidade de participar e debater os temas a que lhe são de interesse, gerando assim a fragilidade do sistema de Estado democrático e todas as suas implicações decorrentes que serão analisadas no decorrer deste estudo.

3 A DEMOCRACIA E A ESFERA PÚBLICA NO CONSTITUCIONALISMO CONTEMPORÂNEO: UMA PERSPECTIVA DE UMA DEMOCRACIA “NÃO-AMADURECIDA” NO BRASIL

Como brevemente explanado anteriormente, os Estados democráticos modernos pressupõem em seus mecanismos de administração e exercício do poder político que sejam atendidos precipuamente os ideais que uma democracia requer, para que tenham legitimidade em suas decisões políticas, uma vez que vinculam toda a comunidade que transferiu a sua soberania, seja na forma representativa ou não.

Para tanto, entende-se que tais ideais devem ser resgatados e revividos através não de uma nova, mas da forma mais próxima da ideia de democracia pela

comunidade. Assim é que a administração pública de demandas sociais precisa viabilizar uma racionalidade civilizatória que busque incluir o compromisso de atuação comunitária junto ao Estado (LEAL, 2006). Em decorrência disso, a administração precisa ser vista (tanto pela sociedade civil como por seus representantes legítimos) como espaço onde a participação social seja livre e igualitária, de forma a permanentemente se propiciar o controle no que tange a administração e gestão dos interesses dessa sociedade.

Daí porque se falar em democracia “não-amadurecida”, isto é, não se pode admitir que o exercício da cidadania se reduza apenas a configurar um eleitorado temporário, por exemplo. Ou que venha esporadicamente ser suscitado a atuar em pesquisas de opinião política. Requer-se, ao invés, que seja visto como “ator da política, mesmo não podendo sempre decidir de forma direta, pois a democracia direta não é nem a única forma nem a forma legitimamente superior” (HÖFFE, 2005, p.131). Também não se tem a visão romântica de que tudo se resolverá proporcionando esses espaços de participação à comunidade, até porque estes espaços existem e via de regra são apenas formalmente ocupados. O que se busca indicar como essencial para a realização da democracia em países em desenvolvimento como o Brasil, é a qualificação desses espaços de discussão, onde a participação deliberativa ocorra de forma espontânea, livre e igualitária, sem que se empreguem meios tão somente formais de realização.

Os Estados Nacionais hodiernos, resultantes do processo de transformação do mundo capitalista do pós-guerra em que o Estado assumiu o papel de promover o bem estar social de seus cidadãos para tentar minimizar os impactos das guerras sobre a comunidade, sobretudo na Europa, fez resultar o sentimento de Estado paternalista e assistencial, acentuando ainda mais o papel centralizador e burocratizador do Estado, sendo o único legitimado a escolher e decidir sobre as prioridades e formas de executar políticas públicas, abarcado pelo princípio da legalidade. Tal expressão de monopólio da administração e do exercício do poder político fez crescer o sentimento apático/conformista por parte da sociedade civil que passou a não mais compreender a sua função dentro de um Estado Democrático, qual seja, de compromisso de atuação na gestão de seus interesses, de modo a transmitir passivamente ao Estado, por meio das democracias representativas, a

competência exclusiva de administração e poder político, distanciando-se cada vez mais da esfera pública.

Assim é que surgiram com força os políticos profissionais, ou que se obrigaram a aceitar o sistema para estarem incluídos ou que já se encontravam em postos de destaque e liderança, como detentores da confiança dessa sociedade apática e confortável⁵. Entretanto,

nos casos em que os cidadãos não confiam seus interesses à política profissional, vê-se apenas uma pequena parcela que habitualmente se engaja: a democracia adquire um elemento aristocrático, e os respectivos grupos alcançam um peso desproporcional. (HÖFFE, 2005, p.132).

Daí porque se insistir que em se tratando de Estados democráticos, a democracia é mais do que uma forma de poder ou a exteriorização de como se dá a relação de poder entre Estado e cidadão, é antes uma prática social e exige que seja real, não meramente formal. E, caso não seja vista sob tal ângulo, incorre-se no que hoje se vive em países como o Brasil, uma crise de legitimidade e eficácia do Estado enquanto exteriorização de vontade democrática e do Poder Político intrínseco a tais conceitos, visualizada no descrédito sobre os procedimentos de exercício de gestão dos interesses públicos. Nesta perspectiva, o Estado Democrático de Direito brasileiro “deve ser pensado e constituído a partir de suas particularidades sociais, culturais e econômicas, evidenciadoras de profundos *défices* de inclusão social e participação política” (LEAL, 2006, p. 34. Grifos no original).

Pensando-se na realidade brasileira, sabe-se que existem meios institucionalizados de democracia participativa previstos na Constituição Federal de 1988, os quais não são suficientes, pois não se aprofundam as formas de compreensão do fenômeno político e governamental aos destinatários das ações do Estado, que almejem uma sociabilidade maior e mais igualitária nesse processo de tomada de decisões. Diante disso, é Habermas que auxilia nesse processo contínuo

⁵ [...] temos que fazer uma distinção entre atores que surgem do público e participam na reprodução da esfera pública e atores que ocupam uma esfera pública já constituída, a fim de aproveitar-se dela. Tal é o caso, por exemplo, de grandes grupos de interesses, bem como organizados e ancorados em sistemas de funções, que exercem influência no sistema político *através* da esfera pública. (HABERMAS, 2003, p. 96. Grifos no original).

de transformação de compreensão, a partir da sua política deliberativa e democracia procedimental, a partir da qual se forçariam “os cidadãos a ter de justificar suas decisões e opiniões apelando, em alguma medida, a interesses comuns, argumentando com proposições assertóricas que todos pudessem discordar” (LEAL, 2006, p. 61).

Mas sabe-se também que tal forma de gestão exige um mínimo de condições realizáveis por parte dos seus interlocutores, necessárias especialmente por dois motivos. Primeiro para que os interlocutores estejam em condições tais que consigam realizar um debate sem que um se imponha ao outro por falta de conhecimento de uma das partes. E segundo para que não se manipule a esfera pública com base em influências direcionadas a interesses específicos. Assim,

[...] as opiniões públicas podem ser manipuladas, porém não compradas publicamente, nem obtidas à força. Essa circunstância pode ser esclarecida pelo fato de que nenhuma esfera pública pode ser *produzida* a bel-prazer. Antes de ser assumida por atores que agem estrategicamente, a esfera pública tem que reproduzir-se a partir de si mesma e configurar-se como uma estrutura autônoma. E essa regularidade, que acompanha a formação de uma esfera pública capaz de funcionar, permanece latente na esfera pública constituída – e só reaparece nos momentos em que uma esfera pública é mobilizada. (HABERMAS, 2003, p. 97. Grifos no original).

Por conta disso, onde não se fizer presente a capacidade de manifestação livre e igual da vontade do indivíduo como ator da sua própria história, em face da sua debilidade política, carecendo-lhe de forças e perspectivas sobre os termos e possibilidades de gestão que circunda o seu mundo da vida, só se irá reforçar a sua impropriedade social no âmbito das formas institucionalizadas de exercício do poder político, para então apenas fortificar o conforto de acomodação em torno do Estado “pai”. Por isso a preocupação para com a situação da democracia e esfera pública no Brasil. A consequência lógica desse processo de anomia social é que

mesmo naquelas circunstâncias em que há uma previsão formal de participação política, ela não é exercitada material e eficazmente por estar marcada pela manipulação e pelo esvaziamento provocados pela ausência daquela condições mínimas necessárias à comunicação e ao entendimento. (LEAL, 2006, p.63).

Por isso a esfera pública não pode ser produzida ao alvedrio de qualquer ator social. Ou seja, porque é uma conjunção de vontades negociadas e às vezes

contraditórias. Nesse ponto, “a esfera pública pode ser manipulada por um tempo, mas nunca comprada, porque essa “compra” teria que ser pública” (RECK, 2006, p.192). Faz-se necessário, portanto, antes mesmo de se pensar em se criarem novos espaços públicos para discussão e deliberação, restaurar-se a prolixidade da esfera pública a fim de torná-la mais inclusiva a partir dos meios já instituídos e não aprimorados. E aqui, apenas exemplificativamente, pode-se citar os diversos conselhos populares, sejam eles municipais ou regionais, implantados com a Constituição de 1988.

Embora, para Habermas, o conceito de sociedade civil e esfera pública não coincidam exatamente, é inegável que as organizações da sociedade civil são os atores que protagonizam os debates hodiernamente. Mas esse fato não autoriza que tais sujeitos assumam o papel de “motores” da emancipação social, já que para Habermas essa discussão é problema de racionalidade e não de sujeito (no caso as organizações). (HABERMAS, 1996, p. 30).

A esfera pública, em sociedades complexas, relaciona-se com um número incontável de arenas de comunicação que se superpõem e que adquirem identidade a partir de critérios vários como funções, temas, círculos, etc. em termos de densidade, Habermas diferencia a esfera pública em três níveis: *episódica* (pequenos encontros espontâneos), *organizada* (encontros de maior envergadura organizados) e *abstrata* (produzida pelos meios de comunicação, difusamente estruturada). Importa dizer que as esferas públicas dificilmente se especializam de tal maneira a fugir do entendimento cotidiano, de modo que se torna possível uma ligação conceitual entre todas as esferas públicas e todas elas parecem compreensíveis umas às outras. (RECK, 2006, p. 193-194. Grifos no original).

Considerando-se que a razão comunicativa não se vincula a nenhum sujeito, uma vez que todos eles a possuem, é possível estabelecer uma relação conectiva entre a autonomia privada e pública. Daí ser plausível dizer que um procedimento de uma esfera pública, na qual a ação comunicativa seja a regra e não a ação irracional ou instrumental, permite que se construa uma expectativa de racionalidade dos seus procedimentos dentro da esfera pública. E isso é possível, pois torna-se mais difícil que sejam expostas opiniões por aqueles que possuem intenções duvidosas, uma vez que o fluxo de opiniões é de conhecimento de todos.

“A esfera pública, como *lócus* de produção das demandas sociais, não é uma estrutura normativa e tampouco uma instituição ou organização (vez que não traz normas ou competências)” (RECK, 2006, p. 191. Grifos no original). Assim, “a

esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e *opiniões* (HABERMAS, 1997, p.92. Grifos no original)”, já que nela, “os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões *públicas* enfeixadas em temas específicos (HABERMAS, 1997, p. 92. Grifos no original)”.

4 A MODERNIDADE E A CRÍTICA ÀS TRADIÇÕES

É pontual que em tempos de crise de legitimidade do sistema de representação política e institucional se explore temas latentes como a questão da ideologia que está intimamente ligada com a ideia de poder político exercido pelo Estado sobre a comunidade.

A importância de se pontuar as questões referentes ao tema deste tópico, além de auxiliar na explicação da concepção de controle social como sendo o controle exercido pela sociedade sobre a própria sociedade e sobre o Estado e não do Estado sobre a massa, irá refletir futuramente quando se abordará as crises ideológicas e o sentimento de não pertencimento como entrave a efetivação do controle social no Brasil. Sem deixar de incidir também sobre temas já trabalhados anteriormente, como a necessidade do desenvolvimento dos espaços públicos de discussão e deliberação para reconstruir os ideais democráticos de participação e inclusão do cidadão na administração e gestão de seus interesses.

Sabe-se que o Estado na forma como está concebido hoje se faz necessário a fim de articular e organizar a vida em sociedade e é o produto mais visível dessa civilização. Ocorre que o Estado por si só é paradoxal. E o perigo a que a sociedade está exposta é gerada por ela mesma. Isto é, uma comunidade estática, inerte e sem mobilização gera um agigantamento da máquina estatal, a qual passará a controlar os seus membros, pois este Estado ainda se compõe de homens. Assim, “o intervencionismo do Estado leva a isso: o povo converte-se em carne e pasta que alimenta o mero artefato e máquina que é o Estado. O esqueleto come a carne de seus ossos. O andaime torna-se proprietário e inquilino da casa” (GASSET, 2002, p.156).

A estatização da vida também se reflete na figura do Estado assistencialista e paternalista que trata os seus membros como se incapazes fossem e estes também veem o Estado como paternalmente soberano, esperando e aguardando que a solução para as suas mazelas partam deste ente fictício. A necessidade de emancipação social nesse caso é mais urgente ainda, pois, tratando-se aqui da visão de José Ortega y Gasset, o homem-massa, aquele desprovido de qualquer qualificação, vê no Estado um poder anônimo, isto é, crê na sua propriedade sobre o Estado.

Imaginemos que aconteça qualquer dificuldade, conflito ou problema na vida pública de um país: o homem-massa tenderá a exigir que o Estado o assuma imediatamente, que se encarregue diretamente de resolvê-lo com seus meios gigantescos e incomparáveis. (GASSET, 2002, p.154).

Essa exigência ou sentimento de que os problemas devem ser resolvidos pelo Estado gera o que o autor chama de “maior ameaça para a civilização”. Em suas palavras: “este é o maior perigo que ameaça a civilização: a estatização da vida, o intervencionismo do Estado, a absorção da espontaneidade histórica, que definitivamente sustenta, nutre e impulsiona os destinos humanos” (GASSET, 2002, p.154).

Muito mais do que questões sobre ideologia propriamente dita, quer-se falar aqui da influência das tradições na construção de uma sociedade sólida e confiante da sua função dentro de um Estado Democrático de Direito. Ou seja, quer-se abordar o espaço social e investigar a possibilidade de se invocar um ideal regulador para a produção de uma comunicação sem limite e sem coação, no sentido de retirar distorções dentro do agir comunicativo que derivem dos efeitos dissimulados de violência na produção da deliberação. Retomando: busca-se com essa pesquisa abordar o Controle Social da Administração Pública, controle este que contribui para a democratização da gestão pública por meio do envolvimento de diversos atores da sociedade, cada qual com seus interesses e suas necessidades a que lhe são atinentes. Daí porque se falar então em condições de linguagem, tradições fáticas, procedimento racional.

Primeiramente há que se observar que o controle incide ou na elaboração ou após a tomada de decisão (seja na fiscalização ou execução). Por exemplo, o gestor (seja Prefeito, Secretário, Governador, Ministro de Estado, etc.) ao pensar sobre a

elaboração de uma determinada política pública. Este gestor não irá tomar a decisão isolado e nem poderá considerar apenas o seu ponto de vista. Ele deverá adotar uma postura dialógica com as demandas que serão levadas até ele através dos diferentes atores sociais participantes. Diante desse cenário é que se faz necessário a discussão das condições e das variáveis que compõem o momento do controle, uma vez que a “substancialidade se dissolve na reflexão porque esta não apenas constata a presença de forças dogmáticas, mas também as rompe. Autoridade e conhecimento não convergem” (HABERMAS, 1987, p.116). Ou seja, o exercício do controle social torna-se um aprendizado tanto para gestores quanto para atores da sociedade, uma vez que neste processo todos aprendem a reconhecer e a dialogar com diferentes necessidades existentes (TEIXEIRA; SERAFIM, 2008).

Não obstante, em se tratando de controle que se opera na esfera pública e considerando-se as variáveis existentes, como por exemplo, a heterogeneidade de necessidades e interesses dos atores, é necessário trabalhar positivamente os desafios que podem ser vistos como limitadores do direito de controle.

Tradição (*Überlieferung*) não é um processo que aprendemos a dominar, mas sim linguagem transmitida (*tradierte*), na qual nós vivemos. A maneira de ser (*Seinsart*), da tradição (*Überlieferung*) não é decerto nenhuma maneira sensivelmente imediata. Ela é linguagem, e o escutar, que a compreende, inclui sua verdade em um específico comportamento no mundo lingüístico (sic), na medida em que interpreta textos. A comunicação lingüística (sic) entre presente e tradição (*Überlieferung*) era, como já mostramos, o acontecer (evento) que traça seu caminho em todo compreender. A experiência hermenêutica, como autêntica experiência, precisa assumir tudo o que lhe é presente. Ela não tem a liberdade para previamente selecionar e rejeitar. Mas ela também não pode afirmar uma liberdade absoluta no deixar as coisas como estão, que parece específico para o compreender do compreendido. Ela não pode tornar sem efeito (*ungeschehen*) o evento (*Geschehen*) que ela é. (HABERMAS, 1987, p. 19-20. Grifos no original).

Assim, a crítica a ideologia é possível e necessária. É necessária porque partindo da ideia que o contexto da tradição é perturbado, “o filósofo que pensa criticamente e é conduzido pelo interesse emancipatório deve reconhecer o horizonte da crítica como o mais amplo. O contexto da tradição não é apenas uma estrutura cultural de sentido” (HABERMAS, 1987, p.125). A razão muitas vezes irá contrariar a tradição, por exemplo. A hermenêutica parte da pré-compreensão da tradição, enquanto a razão pode negar essa tradição. Daí porque a hermenêutica,

para Habermas, bate “a partir de dentro, nas paredes do contexto da tradição; tendo experimentado e reconhecido estes limites, ela não pode mais colocar como absolutas as tradições culturais” (HABERMAS, 1987, p.125). Também porque se dizer que a substancialidade se dissolve na reflexão, conforme anteriormente falado.

Trazendo-se para o contexto da pesquisa, e sobre as premissas de uma ação comunicativa onde as condições de fala sejam livres de coação e haja igualdade entre os falantes/ouvintes, há que se pensar que o controle social pressupõe a participação social no caminho da elaboração ou da própria tomada de decisão. Por exemplo, considerando-se a abordagem da cultura democrática do Estado brasileiro e as relações de poder que historicamente marcaram o Brasil, é inevitável a pergunta: que participação e para que sociedade? Como já se percebeu, uma cultura política autoritária não condiz com o fim do conhecimento e da maturação de ideias. Da mesma forma que não contribuem para o estabelecimento das condições de racionalidade a mera concordância de gestores públicos sobre a importância da participação e do aprimoramento dos espaços deliberativos. Mas o mais grave nesse ponto parece ser a busca pela participação por parte da sociedade e a constante necessidade, na prática, do surgimento de uma figura com poder de liderança para que “represente” aquela comunidade.

A autoridade tira seu verdadeiro sentido na sua contribuição à maturidade de um juízo livre: receber a autoridade também é passá-la pelo crivo da dúvida e da crítica. Mais profundamente o elo entre autoridade e razão deve-se ao fato de “a tradição não cessar de ser um fato da liberdade e da própria história”. Isso não é notado se confundirmos a “preservação” (*Bewahrung*) de uma herança cultural. **Uma tradição exige ser apreendida, assumida e mantida.** Nisto ela é um ato de razão: “A preservação não resulta de um comportamento menos livre que o transtorno e a inovação” (RICOEUR, 2008, p. 122. Grifos próprios).

Essa é a grande questão no que tange à crítica às tradições: a de que uma tradição precisa ser apreendida, assumida e mantida. Os atores que compõem o espaço de deliberação não podem tomar o momento presente como se fosse algo decorrente da natureza. De outra forma, é imperioso que não se incorra na síndrome do homem vulgar, o qual “ao se encontrar com este mundo técnica e socialmente tão perfeito, pensa que foi criado pela Natureza, e nunca se lembra dos esforços geniais de indivíduos excepcionais que a sua criação pressupõe” (GASSET, 2002, p.89). Outrossim, uma sociedade que busque ou que aspire a qualificação do controle

social não pode incorrer em viver sem programa de vida ou projeto. Da mesma forma que, deparando-se com as dificuldades do sistema não pode se restringir a fugir do conflito do momento e não resolvê-lo como se uma vez superando aquele momento não haveriam reflexos da sua não resolução. Uma sociedade com ideais democráticos não pode carecer de projetos e seguir à deriva, pois nesse caso não haveria nenhuma contribuição, mas sim um desperdício de amadurecimento social, visto que as possibilidades do homem hoje são enormes.

O procedimentalismo racional da tomada de decisão inevitavelmente considerará a cultura vivida ou a falta de vivência por parte daqueles atores. Um indivíduo que se desenvolva sem considerar o que o trouxe até aquele momento acaba por não ter noção dos seus próprios limites. E, por não estar preparado ou não ter consciência da sua função dentro de uma sociedade democrática tende a “evitar qualquer pressão à sua volta, qualquer choque com outros seres, chega a acreditar efetivamente que só ele existe, e se acostuma a não considerar os demais, principalmente a não considerar ninguém como superior a ele” (GASSET, 2002, p.90).

Nesse aspecto mais uma vez a ação comunicativa ganha fundamental evidência, porque na necessidade da tomada de decisão em uma sociedade – seja democraticamente comprometida ou não – a racionalidade dos argumentos e procedimentos deverão se fazer presentes, sob pena de a decisão não se legitimar. Assim, “quando estas decisões são tomadas racionalmente, elas não são “pronunciadas” (*fallen*) nem de maneira teoreticamente concludente nem meramente arbitrária: antes elas são motivadas por um discurso convincente” (HABERMAS, 1987, p. 30). Ou seja, as decisões que racionalmente são “só se formam sobre a base de um consenso que é produzido pelo discurso convincente, e isto quer dizer: na dependência dos meios adequados, ao mesmo tempo cognitivos e expressivos, da exposição em linguagem corrente” (HABERMAS, 1987, p. 30-31).

Desta forma, a ideologia aqui, será tratada como “uma característica criativa e constitutiva da vida social que é sustentada e reproduzida, contestada e transformada, através de ações e interações, as quais incluem a troca contínua de formas simbólicas” (THOMPSON, 1995, p. 19), a fim de avançar na tentativa de se acordar semanticamente sobre democracia “não-amadurecida” e analisar os seus reflexos no que tange a efetivação do controle social. Ou seja, uma sociedade

dominada (no sentido de apática), incorre basicamente no problema apresentado anteriormente do perigo da estatização da vida do cidadão. Já que o homem além de ser dominado pelo mundo em que se encontra, é dominado também por conta da sua anomia social, pela forma de representação que também foi criada e consensuada pelo homem (CHARAUDEAU, 2006).

A essa questão de poder e dominação, soma-se o fato de o atual Estado Democrático não conseguir responder a todos os conflitos sociais que o circundam, gerando assim, o que se chamou de crise de legitimidade do Estado.

5 DEMOCRACIA FORMAL X DEMOCRACIA REAL (SUBSTANCIAL): OS FATORES DA NÃO CONSOLIDAÇÃO DE UMA CIDADANIA EFETIVA NO BRASIL PÓS 1988

Já foi estudado que os ideais de um Estado Democrático estão além de apenas referir os princípios de liberdade e igualdade. Que por conta dos elementos intrínsecos ao próprio conceito de democracia, todo Estado que se declara democrático deveria buscar a efetivação de uma democracia substancial, avançando da forma de governo enquanto democracia formal, ainda que por ora tal esforço pertença ao gênero dos objetivos futuríveis.

Por isso, a democracia não é apenas uma forma jurídico-política criada como compromisso de realização da autonomia do cidadão por conta da impossibilidade da efetivação de um governo direto do povo nas grandes nações. É, antes disso, uma experiência de liberdade compartilhada entre os sujeitos que formam uma sociedade, a qual se conserva a partir da tentativa de manutenção de um projeto de comunidade projetada por meio da representação de vontade que devem convergir para se buscar possibilidades de aperfeiçoamento das condições atuais dos indivíduos, das classes e inclusive das gerações vindouras (BOURETZ, 2001, p.143-151).

Dito isto, não se pode ter por encerrado o debate sobre democracia se não se dá conta de percebê-la como um princípio além da forma de governo, como se falou até agora. Há que se trabalhar a linguagem política sob o aspecto não apenas da forma, mas sobretudo conteudisticamente de regimes democráticos e não

democráticos. Almeja-se aqui tratar, portanto, da busca pela consecução de uma igualdade, não apenas a igualdade jurídica que já foi introduzida em boa parte das constituições liberais, ainda que não democráticas, mas sim de uma igualdade social.

Assim foi introduzida a distinção entre democracia formal, que diz respeito precisamente à forma de governo, e democracia substancial, que diz respeito ao conteúdo dessa forma. Estes dois significados podem ser encontrados em perfeita fusão na teoria rousseauiana da democracia, já que o ideal igualitário que a inspira se realiza na formação da vontade geral, e portanto são ambos historicamente legítimos. (BOBBIO, 2007, p.157-158).

No Brasil especificadamente, tende-se a petrificar os institutos tradicionais da democracia, ainda que previstos na Constituição de 1988, nos termos e nos espaços definidos em lei o que gera por consequência a redução da ideia de democracia a uma simples técnica de comportamentos institucionais. De outra forma, proporcionando-se pseudo espaços de discussão ou de implementação de arenas deliberativas onde se possa agir democraticamente já basta para a cultura de redução da democracia a tais formas. Ponto este criticado nesta pesquisa. Ainda que não seja o suficiente, necessita-se de uma ampliação da experiência democrática para se chegar na democracia substancial e não permanecer apenas na democracia formal.

É nesse momento que assume destaque a proposta de uma ação comunicativa. Isso, pois, “para Habermas, o princípio democrático está inserido no princípio do discurso e vem ao encontro da necessidade da integração social a partir do mútuo entendimento e não mais mediante a autoridade de fundamentos metafísicos” (BITENCOURT; RECK, 2015, p.27). Ou seja, a validade que antes era dada por meios como carisma, justificação divina de onde advinha a autoridade, a partir do pluralismo que caracteriza o atual momento histórico não dispensa o debate, a discussão sobre os temas, conceitos e práticas da sua comunidade. Essa validade requer seja dada, então, através da fundamentação, “pois nesse processo de agir comunicativamente voltado ao entendimento mútuo é que ocorre a integração social” (BITENCOURT; RECK, 2015, p.27). O princípio democrático transmutado como Estado Democrático de Direito passa a ser o pano de fundo a orientar o processo de decisão e produção dessa decisão nas sociedades complexas.

Não se quer afirmar absolutamente que o princípio democrático juntamente com o princípio do discurso são práticas infalíveis, pois sabe-se que o princípio do discurso não é suficiente para regular a vida nas sociedades complexas.

O princípio democrático atende às necessidades de fixar procedimentos para a produção da validade das normas jurídicas, garantindo-se que na produção do direito todos estão submetidos em condições que possam se expressar na formação da opinião pública e vontade política. (BITENCOURT; RECK, 2015, p. 28).

Isto é, postas estas condições do princípio democrático, o processo de validação estará vinculado “a uma racionalidade comunicativa institucionalizada, sem a necessidade de recorrer a argumentos fora da história [...]” (BITENCOURT; RECK, 2015, p.28). Partindo dessa premissa, os consentimentos gerados no seio de sociedades plurais e complexas são, por definição, plurais e complexos, e exigem portanto mecanismos de arbitragem diversos, a representação política sedo apenas um destes mecanismos. (EISENBERG, 2003).

Democracia não é meramente um regime em nome do povo, governado por seus representantes eleitos, mas é um governo do povo, em que os consentimentos gerados no seio deste legitimam permanentemente decisões governamentais, tornando-as, desta maneira, decisões vinculantes. (EISENBERG, 2003, p.200).

Daí porque Habermas (2004, p.280-281) afirmar que “a justificação existencial do Estado não reside primeiramente na defesa dos mesmos direitos subjetivos, mas sim na garantia de um processo inclusivo de formação da opinião e da vontade”, no qual os cidadãos livres e iguais cheguem a um acordo recíproco referente a quais são os objetivos e normas que devem corresponder com o interesse comum.”Com isso, exige-se do cidadão republicano mais que a orientação segundo seus respectivos interesses próprios” (HABERMAS, 2004, p.281).

O conceito de uma política deliberativa só ganha referência empírica quando fazemos jus à diversidade das formas comunicativas na qual se constitui uma vontade comum, não apenas por um *auto-entendimento mútuo de caráter ético*, mas também pela busca de equilíbrio entre interesses divergentes e do estabelecimento de *acordos*, da checagem da coerência *jurídica*, de uma escolha de instrumentos *racional e voltada a um fim específico* e por meio, enfim, de uma fundamentação *moral*. (HABERMAS, 2004, p.285. Grifos no original).

Por ora, é inviável tratar da identificação dos fatores responsáveis pela não consolidação de uma cidadania ativa no Brasil, mas pode-se indicar que boa parte de tais causas está intimamente ligada com a questão do predomínio de uma democracia formal tão somente. Não se pretende afirmar que o modelo democrático atual foi superado. Muito pelo contrário, afinal o modelo democrático para ser, de fato, assim considerado precisa trabalhar os seus mecanismos existentes para o fim de aperfeiçoá-los para que se possa aplicar princípios de fala universalizantes a partir de uma sociedade civil emancipada, para que então a qualidade da participação e decisão tenha efeitos positivos no que se refere ao controle, portando, do Estado e assim, caminhe-se para a ideia de efetivação de uma democracia substancial.

6 DEFININDO DEMOCRACIA “NÃO-AMADURECIDA”

O desafio do presente tópico é claro e a partir do conteúdo até aqui trabalhado, pode começar com o seguinte questionamento: considerando-se que não basta para a configuração de uma democracia substancial apenas a previsão de procedimentos que autorizam e permitam a todos participarem do processo de produção de decisões e acompanhamento da máquina estatal. Considerando-se que esse processo democrático é oriundo de um pacto onde o poder é exercido por governantes escolhidos representativamente e, portanto, em tese legitimados. Considerando-se que em determinadas sociedades democráticas e aqui se fala, sobretudo, da sociedade brasileira, o processo de instalação do Estado Moderno se deu voltado à sua realidade e, portanto, diferentemente dos países originários da democracia moderna, ou seja, com culturas cívicas e políticas diversas, é possível dizer que todas essas sociedades ou a grande maioria que não possuem os seus direitos civis, políticos e sociais devidamente implantados e compartilhados estarão cotadas a serem democracias incompletas?

Para responder a tal pergunta e construir um pacto semântico acerca do que será considerado como democracia “não-amadurecida”, através de Habermas, tem-se um importante meio de se conseguir êxito, pois ele propõem um modelo deliberativo de democracia na qual subscreve “o argumento deontológico do

liberalismo, mas buscam novas instituições de participação política e de fortalecimento da sociedade civil que superem os limites da democracia representativa formal” (EISENBERG, 2003, p. 185).

Assim, a partir do processo deliberativo proposto por Habermas a condução natural de justificação das decisões e opiniões dentro da esfera pública por parte dos cidadãos, levaria a uma qualificação desses discursos, pois sempre se estaria em contraponto com a opinião alheia, buscando sempre a melhor argumentação e, conseqüentemente dos indivíduos.

Desta forma, uma das possíveis resposta para o questionamento inicial é de que não, as sociedades em que não possuem seus direitos sociais, políticos ainda totalmente compartilhados não estarão condenadas a serem democracias incompletas, sendo a forma de alterar essa realidade a emancipação dos seus cidadãos. Emancipação esta que deve se refletir em uma cidadania participativa e engajada no controle da administração, efetivando assim os procedimentos formais de democracia participativa previstos em suas constituições. Nesse sentido,

na tradição liberal, bem como na republicana, a participação política dos cidadãos é compreendida em um sentido essencialmente voluntarioso: todos devem possuir a mesma chance de fazer valer de modo efetivo as suas preferências ou de expressar com comprometimento a sua vontade política, seja no intuito de seguir os seus interesses privados (Locke) ou para atingir o usufruto da autonomia política (J.S. Mill). Mas se nós, no entanto, atribuirmos à formação democrática da vontade também uma função epistemológica, o seguir os interesses próprios e a efetivação da liberdade política ganham ainda a dimensão do uso público da razão (Kant). Então o procedimento democrático retira a sua força legitimadora não mais apenas – e nem sequer em primeira linha – da participação e da expressão da vontade, mas antes do acesso universal a um processo deliberativo cuja natureza fundamenta a expectativa de resultados racionalmente aceitáveis. (HABERMAS, 2001, p. 140).

Assim, considerando-se a possibilidade de emancipação do sujeito, uma democracia amadurecida pressupõe que o seus membros reconheçam o outro e suas necessidades enquanto sujeitos, desejem algo, tenham uma ideia, um ideal que os identifique como comunidade e leve os cidadãos a saírem da apatia política e do paternalismo estatal para serem partícipes atuantes do controle das decisões vinculantes. Nesse sentido, uma democracia “não-amadurecida” não se resume a, por exemplo, ser apenas uma democracia formal. Levará em consideração todas as

deficiências que envolvem determinada comunidade, suas contradições econômicas e culturais, sobretudo, a sua consciência política.

É nesse ponto que a proposta de uma ação comunicativa tem sua importância revelada, isto é, o momento em que se dá a interação entre os sujeitos através da linguagem, oportunidade em que se busca um consenso de uma forma livre e não coitada.

Uma vez que o agir comunicativo depende do uso da linguagem dirigida ao entendimento, ele deve preencher condições mais rigorosas. Os atores participantes tentam definir cooperativamente os seus planos de ação, levando em conta uns aos outros, no horizonte de um mundo da vida compartilhado na base de interpretações comuns da situação. Além disso, eles estão dispostos a atingir esses objetivos mediatos da definição da situação e da escolha dos fins assumindo o papel de falantes e ouvintes, que falam e ouvem através de processos de entendimento. O entendimento através da linguagem funciona da seguinte maneira: os participantes da interação unem-se através da validade pretendida de suas ações de fala ou tomam em consideração os dissensos constatados. Através das ações de fala são levantadas pretensões de validade criticáveis, as quais apontam para um reconhecimento intersubjetivo. A oferta contida num ato de fala adquire força obrigatória quando o falante garante, através de sua pretensão de validade, que estão em condições de resgatar essa pretensão, caso seja exigido, empregando o tipo correto de argumentos. (HABERMAS, 1990, p. 72).

Assim, é através do modelo procedimentalista que se pode captar uma série de opiniões esparsas, que no procedimento democrático, transformam-se em poder comunicativo – que em si não domina o uso do poder administrativo, mas pode de certa forma, direcioná-lo (HABERMAS, 2003). Daí a importância da linguagem para o modelo de ação comunicativa, isto é, uma vez estabelecidas as condições ideais, a linguagem tomará uma posição que não será mais utilizada como forma (ou meio) de troca de informações tão somente. De outra forma, a linguagem passa a ser um meio viabilizador para criação de plano de ação. A captação das opiniões esparsas ocorre por meio da coordenação que se forma “a partir da defesa de pretensões de validade que podem ser defendidas e resgatadas em ‘razões adequadas’” (RECK, 2006, p. 144. Grifos no original). Isso, pois, tomando-se por base o olhar do participante, é pressuposto entre os falantes a sua racionalidade, de forma a projetar que os atores se expressem movidos pelo anseio de validade (RECK, 2006).

Entretanto, é importante referir que, embora a concatenação/captação dessas informações esparsas movidas por uma racionalidade entre os falantes, os

quais se pressupõem agirem com pressupostos de validade, geralmente estão localizadas em espaços e tempos bem definidos, sobretudo, em uma *práxis* habitual, ainda assim esse jogo busca dar uma validade que ultrapasse aquele contexto específico. Daí porque ser “importante perceber a sociedade, linguagem e o Direito basicamente como cadeias de ação estruturadas de alguma maneira com base na força ilocucionária da linguagem [...]” (RECK, 2006. p.145).

Com a virada linguística, a linguagem assume a condição de tornar acessível as coisas no mundo através de seus significados, ultrapassando as ideias essencialistas da coisa em si mesma. **As pessoas inseridas no mundo da vida necessitam das capacidades coordenadoras da ação presentes na linguagem, uma vez que são as interações cotidianas dos sujeitos que formam um pano de fundo que passam a orientar toda forma de conhecimento**, tanto porque reproduz na medida em que o consenso acontece, da mesma forma que possibilita que a comunicação também aconteça. (BITENCOURT, 2013, p.186-187. Grifos próprios).

Ou seja, o objetivo da ação comunicativa se funda numa perspectiva dialógica de comunicação, quando parte-se de uma relação intersubjetiva⁶, na qual observa-se a pragmática da fala e dos seus atores, já “pressupondo que todos estão orientados para uma mútua compreensão voltada ao entendimento (situação ideal de fala)” (LEAL, 2011, p. 17-18).

Portanto, uma democracia tida como “não-amadurecida” vai muito além de se identificar as deficiências de uma esfera pública, por exemplo. Uma democracia desenvolvida ou “amadurecida” é a que está pronta para colocar em prática a teoria do discurso por meio do modelo deliberativo, isto é, busca ou promove o exercício das condições ideais de fala, uma vez que trabalha com uma racionalidade comunicativa e não meramente instrumental. Considerando-se que um sujeito não estará totalmente emancipado, o objetivo a ser perseguido é a criação ou aperfeiçoamento de canais para que através da troca promovida pela ação comunicativa, isto é, da possibilidade da percepção do outro pelo eu, esse eu consiga perceber o outro para que se desenvolva com mais qualidade uma racionalidade comunicativa. De outra forma, essas condições trazidas pelo pano de fundo que é o Estado Democrático são os elementos de abertura para a inserção do

⁶ Uma vez que esta será imprescindível para o acesso ao conhecimento do mundo, conforme dispõem Bitencourt e Reck, 2015.

princípio do discurso. Há que se entender que tais mecanismos de participação ultrapassam a ideia de acessórios que ajudam a dar legitimidade para a Administração Pública. Ao contrário, são “processos destinados à legitimação de decisões, eficazes *ex ante*, os quais, julgados de acordo com seu conteúdo normativo, substituem atos da legislação ou da jurisdição” (HABERMAS, 1997, p.184-185. Grifos no original – facticidade e validade II).

Ou seja, quanto mais perto se estiver das condições ideais da teoria do discurso, mais próximo se estará de decisões que reflitam as necessidade da esfera pública, o que parece ser um “argumento que pode gerar uma fundamentação suficiente para a necessidade de participação na Administração Pública” (RECK, 2006, p. 195).

7 CONCLUSÃO

A partir das premissas expostas no decorrer do estudo, pode-se perceber que o processo de desenvolvimento democrático pressupõem uma relação entre o processo de democratização da sociedade e processo de transformação desta mesma sociedade. Isso implica dizer que esse processo de democratização do poder e da própria sociedade é permanente e longo, o qual deverá ser mediado pela linguagem e comunicação política que inclua e se abra para a atuação do cidadão e também pela interação dos valores da esfera social que se encontram as instituições políticas e também pelos movimentos sociais organizados ou espontâneos.

Para operacionalizar tal perspectiva, é imprescindível construir uma linguagem comum capaz de ser codificada e compreendida pelo homem comum, que a principal fonte e também destinatário de toda e qualquer ação administrativa estatal, ultrapassando, pois, os signos nebulosos dos códigos linguísticos jurídicos tradicionais, que se projetaram e demarcaram a Administração Pública contemporânea, sobretudo em sua seara própria de técnica e burocracia, o que dificultou a aproximação política dos seus termos e práticas por parte da cidadania em geral, enclausurando-os nas mãos dos já iniciados e institucionalizados agentes sociais e negando a natureza mediadora e interativa que deveria ter esta linguagem.

Qualquer Administração Pública para se configurar como democrática e comunicativa precisa, então, construir o maior número possível de adesão social legítima, adquirida através de ações comunicativas permanentes, que podem ser tensionais e conflituosas em face de estarem em pauta interesses ocasionalmente opostos, com todos os agentes envolvidos e alcançados pelo exercício do poder político – institucionais ou não. Além do mais, as ações administrativas devem ser suscetíveis de fundamentação e crítica constantes, o que retroalimenta o controle e a depuração social.

Daí porque se insistir na necessidade do reconhecimento da complexidade que marca as relações sociais contemporâneas, as quais estão sempre em permanente mutação e ampliação de suas demandas e conflitos. Entretanto, para isso o que deve ser buscado na Administração Pública e com ela, é garantir os espaços públicos de enfrentamento e debate de todas as particularidades deste cenário, acolhendo a diversidade e a diferença como elementos imprescindíveis para o debate, a deliberação e a execução das políticas públicas norteadoras das ações públicas voltadas à comunidade como um corpo político orgânico e ativo. Este, portanto, é o plano de visibilidade que deve orientar o modelo administrativo de gestão, isto é, o que crie condições (objetivas e subjetivas) para a participação política da cidadania como condição de uma administração pública democrática.

Assim, o conceito de democracia procedimental implica outros conceitos estruturais de poder político e de participação política, relacionado não apenas com a formação da vontade política institucionalizada na perspectiva parlamentar, mas inclusive com uma noção de esfera pública revitalizada, a qual organiza um conjunto orgânico de arenas políticas informais, composta de velhos e novos atores/cidadãos.

O argumento habermasiano centra-se nesta ideia de democracia procedimental porque envolve a todos e outorga a todos responsabilidades indissociáveis no processo de construção dos seus cotidianos. Assim, uma esfera pública que realiza do procedimento pela ação comunicativa, abandonando a ação instrumental, possibilita a construção de uma expectativa de racionalidade dos procedimentos em sede de esfera pública.

8 REFERÊNCIAS

BITENCOURT, Caroline Müller. **Controle jurisdicional de políticas públicas**. Porto Alegre: Nuria Fabris, 2013.

BITENCOURT, Caroline Müller. RECK. Janriê Rodrigues. O papel dos discursos de fundamentação, de aplicação e pragmáticos para a decisão e controle em matéria de políticas públicas. In: COSTA, M. M. M. da. LEAL, M. C. H. **Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneo**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2015. Tomo 15. p.24-60.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política**. Tradução: Marco Aurélio Nogueira. 13. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007.

BOURETZ, Pierre. Repensar a democracia. In: DARNTON, R.; DUHAMEL, O. **Democracia**. Rio de Janeiro: Record, 2001. p.143-151.

CHARAUDEAU, Patrick. **Discurso político**. São Paulo: Contexto, 2006.

EISENBERG, José. **A democracia depois dos liberalismos**: ensaio sobre ética, direito e política. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2003.

GASSET, José Orterga y. **A rebelião das massas**. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

HABERMAS, Jürgen. **A constelação pós-nacional: ensaios políticos**. São Paulo: Littera Mundi, 2001.

HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro: estudos da teoria política**. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

HABERMAS, Jürgen. **Dialética e hermenêutica**. Tradução de Álvaro Valls. Porto Alegre: L&PM, 1987.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. vols. I e II.

HABERMAS, Jürgen. **La necesidad de revisión de la izquierda**. Madrid: Tecnos, 1996.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HABERMAS, Jürgen. **Pensamento pós-metafísico**. Estudos filosóficos. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Universitário, 1990, p. 72.

HÖFFE, Otfried. **A democracia no mundo de hoje**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

LEAL, Rogério Gesta. Aspectos constitutivos da teoria da argumentação jurídica: a contribuição de Robert Alexy. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 1, n. 2, p. 131-166, maio/ago. 2014.

LEAL, Rogério Gesta. Demarcações conceituais preliminares da democracia deliberativa: matrizes Habermasianas. In: **A democracia deliberativa como nova matriz de gestão pública** [recurso eletrônico]: alguns estudos de casos em Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2011, p. 17-18.

LEAL, Rogério Gesta. **Estado, administração pública e sociedade: novos paradigmas.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

LEAL, Rogério Gesta. **Teoria do Estado: cidadania e poder político na modernidade.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

RICOEUR, Paul. **Hermenêutica e ideologias.** Rio de Janeiro: Vozes, 2008.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo. In: OLIVEIRA, F. de; PAOLI, M. C. (Org.). **Os sentidos da democracia: Políticas do dissenso e hegemonia global.** São Paulo: Vozes, 1999. p. 83-129.

SWAROVSKY, Aline. **A importância da participação social na elaboração, implementação e execução de políticas públicas: um estudo a partir da atuação do Conselho Municipal de Saúde de Santa Cruz do Sul como um espaço para a prática democrática deliberativa.** 2011. 259 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade de Santa Cruz do Sul, 2011.

TEIXEIRA, Claudia; SERAFIM, Lizandra. **Controle social das políticas públicas.** In: Revista Repente. Disponível em: <polis.org.br/publicacoes/controle-social-das-politicas-publicas/>. Acesso em: 29 out. 2015.

ZENI, Bruna Schlindwein. **Conselhos Municipais: efetivamente um instrumento democrático deliberativo: uma análise do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher da Cidade de Santa Cruz do Sul/RS.** 2010. 143 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade de Santa Cruz do Sul, 2011.