



OS PRESSUPOSTOS DISCURSIVOS DO CONTROLE SOCIAL PARA UMA ANÁLISE CRÍTICA DE SUA INCIDÊNCIA A PARTIR DA VERTENTE PRAGMÁTICA-UNIVERSAL HABERMASIANA

Augusto Carlos de Menezes Beber¹
Eduarda Simonetti Pase²

RESUMO: Com este trabalho objetiva-se construir uma relação entre os pressupostos discursivos do controle social, visando-se uma análise crítica da incidência desse controle a partir dos fundamentos da vertente pragmática-universal habermasiana. Para tanto, busca-se num primeiro momento se abordar a racionalidade enquanto medida do discurso estendida ao universo jurídico, momento este em que são apresentados categorias e conceitos-chaves acerca da atividade discursiva no que tange ao aspecto jurídico. Num segundo ponto, trabalha-se com as múltiplas relações entre as categorias do controle, da participação e da transparência a partir do discurso, concluindo-se, nesse aspecto, que em que pese participação e transparência não se confundam com a categoria jurídica do controle, são pressupostos imprescindíveis para a realização e o exercício deste. É a partir da concepção de que participação e transparência são indispensáveis ao exercício do controle que em um último momento são abordados brevemente as possíveis causas que contribuem para a fragilidade do modelo democrático brasileiro. Por fim, conclui-se que o controle social como um procedimento que é dependente de determinadas condições que são inerentes às práticas intersubjetivas, razão pela qual o preenchimento adequado dessas condições reflete-se diretamente na qualidade de incidência do controle.

PALAVRAS-CHAVE: Controle social. Discurso. Fragilidade democrática.

ABSTRACT: This work aims to build a relationship between the discursive presuppositions of social control, aiming at a critical analysis of the impact of this control from the foundations of Habermas pragmatic-universal. Search It is initially addressing the rationality as a measure of the discourse on the legal universe, time this on are presented key categories and concepts about the discursive activity regarding the legal aspect. In a second point, it works with the multiple relationships between the control categories, participation and transparency from the discourse, concluding, in this regard, that in spite of participation and transparency can not be confused with the control of the legal category they are essential conditions for the realization and the exercise of this. It is from the idea that participation and transparency are indispensable to exercise that control in a last moment are briefly

¹ Integrante do grupo de pesquisas "Teorias do Direito", coordenado pela Prof^a. Dra. Caroline Muller Bitencourt, e do grupo de pesquisas "Patologias corruptivas nas relações entre Estado, Administração Pública e Sociedade: causas, consequências e tratamentos", coordenado pelo Prof. Dr. Rogério Gesta Leal. Advogado.

² Mestranda pelo Programa de Pós-Graduação em Direito (Mestrado e Doutorado) da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, com bolsa PROSUP/CAPEF, modalidade Taxa. Integrante do Grupo de Pesquisas "Patologias Corruptivas: causas, tratamento e solução", coordenado pelo Prof. Dr. Rogério Gesta Leal, desenvolvido junto ao Centro Integrado de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas – CIEPPP (financiado pelo FINEP), ligado ao PPGD da UNISC. Advogada.



discussed the possible causes that contribute to the fragility of the Brazilian democratic model. Finally, it is concluded that social control as a procedure that is dependent on certain conditions that are inherent to inter-subjective practices, which is why the proper fulfillment of these conditions is reflected directly in control of the incidence of quality.

KEYWORDS: Social control. Discourse. Democratic fragility.

INTRODUÇÃO

O tema do presente artigo é o controle social, observado através das categorias discursivas propostas na vertente pragmática-universal habermasiana. A partir desse cenário, busca-se com esta pesquisa investigar quais são os pressupostos discursivos do controle social, e, por conseguinte, demonstrar como sua identificação se mostra essencial para o aperfeiçoamento da prática do controle e das categorias a ele relacionadas.

Nesse sentido, no decorrer do estudo, busca-se num primeiro momento se abordar a racionalidade enquanto medida do discurso extendida ao universo jurídico, momento este em eu são apresentados categorias e conceitos chaves acerca da atividade discursiva no que tange ao aspecto jurídico. Isso para em um segundo ponto, trabalhar-se com as múltiplas relações entre as categorias do controle, da participação e da transparência a partir do discurso, concluindo-se, nesse aspecto, que em que pese participação e transparência não se confundam com a categoria jurídica do controle, são pressupostos imprescindíveis para a realização e o exercício deste. É a partir da concepção de que participação e transparência são indispensáveis ao exercício do controle que em um último momento são abordados brevemente as possíveis causas que contribuem para a fragilidade do modelo democrático brasileiro.

Assim, a hipótese levantada é de que o controle social, visto através do discurso, configura-se como um procedimento que é dependente de determinadas condições que são inerentes às práticas intersubjetivas, razão pela qual o preenchimento adequado dessas condições reflete-se diretamente na qualidade de incidência do controle.

1 A RACIONALIDADE ENQUANTO MEDIDA DO DISCURSO EXTENDIDA AO UNIVERSO JURÍDICO



“O saber jurídico emana da necessidade de justificar a ordem jurídica, e não de explicá-la” (WARAT, 1979, p. 23). Observando-se tal afirmação à luz do paradigma da legitimidade, o qual não prescinde de uma dimensão ético-política, a colocação de Warat mostra-se condizente com o que se espera das decisões públicas no Estado de Direito: atos justificáveis de acordo com a racionalidade que reclama o fenômeno jurídico.

Nesse sentido, a racionalidade para o Direito (visto como ciência normativa) difere-se da racionalidade nas ciências da natureza, lá vista como forma da verdade. Em Direito, uma vez considerada a transitoriedade e o aspecto consensual das afirmações, a racionalidade passa a se situar no campo da validade, ocupando-se dos procedimentos pelos quais o discurso pode ser fundamentado racionalmente (TOLEDO, 2005, p. 49).

Por conseguinte, através do procedimentalismo, o qual coloca a questão da verdade a serviço do procedimento, pode-se afirmar que nem sempre se chegará a um único resultado correto para conflitos jurídicos, uma vez que a verdade não se considera a correspondência da asserção com a realidade, mas algo que é construído discursivamente. A verdade, como traz Toledo (2005), é produção cultural humana, sujeita à refutabilidade, sob pena das conclusões obtidas tornarem-se dogmas.

Os discursos práticos, dentre os quais se localiza o discurso jurídico, viriam a ser aqueles que tratam da correção das proposições normativas, diferindo assim dos discursos teóricos – que ocorrem quando o falante precisa fundamentar a verdade de suas afirmações. Os discursos práticos voltam-se para demonstrar que determinada ação ou norma de ação esteja correta. Ou seja, tratam sobre o que é permitido, exigido ou proibido (ROCHA, 2011, p. 71).

Assim sendo, uma vez que o discurso jurídico se ocupa daquilo que se consente ou que se proíbe enquanto Direito, é corolário lógico observar que os condicionantes básicos do discurso prático se aplicarão aos critérios de racionalidade do discurso jurídico.

Esses condicionantes do discurso, por sua vez, surgem como regras em razão do caráter procedural discursivo, que se configura por sua prática intersubjetiva. Sendo assim, se a verdade das proposições normativas se dá através de acordos entre os sujeitos, a validade desses consensos depende do



preenchimento de certas condições que são relativas a comunicação que ocorre e que sustenta o discurso.

Evidentemente, não se exige que para um discurso ser considerado racional que todos os falantes cumpram *todas* as regras do discurso. Essa seria a situação ideal de fala, e, como ideal, irreal.

Entretanto, é certo que as regras (ou condições) discursivas determinam *critérios* de racionalidade, obtidos por meio das condições ideais de correção. Assim, quanto mais se seguir esses critérios, mais correto ou racional será o discurso (TOLEDO, 2005, p. 51). Esta posição é um grande avanço que viabiliza excluir os argumentos irracionais do discurso, ou seja, aqueles que são discursivamente impossíveis. De forma oposta, consegue-se dessa maneira determinar quais argumentos são discursivamente necessários, através da exigência das regras discursivas.

A teoria do discurso, como teoria procedimental, não almeja, portanto, a determinação da materialidade do discurso, mas sim estabelecer os parâmetros para que a discussão, independentemente do conteúdo de suas premissas, atinja uma forma considerada racional.³

A partir disso, pode-se dizer que, face a necessidade de imbuir em racionalidade as decisões jurídicas, o processo normativo (que inclui de leis a sentenças) inclui institucionalmente o princípio da democracia, norma discursiva que surge como condição prévia à formação legítima do Direito, a qual determina a participação deliberativa de todos os sujeitos da comunidade, em iguais condições de problematização.⁴

Nisto, uma teoria discursiva do Direito deve privilegiar a liberdade comunicativa da comunidade jurídica autônoma, ao ponto de não sucumbir nem ao formalismo, nem ao substancialismo, ainda que ambos não sejam mutuamente excludentes.

³Deve-se advertir que, embora a pretensão de correção no discurso jurídico não diga respeito à exigência de racionalidade do ponto de vista material, a racionalidade também acaba recaindo sobre o conteúdo, pois os argumentos utilizados durante o discurso também acabam por determinar as asserções jurídicas tomadas como premissas.

⁴Nesta perspectiva, não olvida-se a crítica de Apel a Habermas quanto à neutralidade do princípio D. Habermas confere ao aludido princípio um status de metaprincípio, o qual qualifica o procedimento e torna válidas as normas dele derivadas. Entretanto, para isso Habermas exclui um conteúdo substancial do aludido princípio – o que Apel discorda, alegando que este não pode ser moralmente neutro se contém a pressuposição do reconhecimento da igualdade de direitos e a corresponsabilidade de todos os participantes em relação à solução dos problemas do discurso.



Nesta senda, Habermas (2003) vislumbra a interligação entre a soberania dos povos e os direitos humanos, fazendo-o sem sucumbir ao sacrifício da autonomia política. Conforme destaca,

nada vem antes da prática de autodeterminação dos civis, a não ser, de um lado, o princípio do discurso, que está inserido nas condições da socialização comunicativa em geral, e, de outro lado, o *medium* do direito. Temos que lançar mão do *medium* do direito, caso queiramos implementar no processo de legislação – com o auxílio de iguais direitos de comunicação e de participação – o princípio do discurso como princípio da democracia. (HABERMAS, 2003, p. 165).

Ao exigir como condição discursiva o assentimento potencial de todos os possíveis atingidos pela norma, o princípio democrático, ou princípio D – como assim o chama Habermas – transporta-se para uma dimensão externa ao discurso, reclamando, por consequência, que o próprio Direito construa formas de inclusão dos participantes para somente então constituir suas próprias regras. (HABERMAS, 2003).

Ocorre, como bem aponta Luiz Moreira (2004), enquanto Teoria do Direito, a normatização das condutas ocorre após a formulação consensual daquilo que é passível de universalização. É a ideia de autonomia que é flagrantemente encontrada nas bases da formação das normas jurídicas, as quais devem privilegiar a liberdade e a igualdade dos participantes como condição intrínseca ao discurso.

A fim de favorecer a racionalidade, no sentido de previsibilidade do trâmite procedimental e da universalidade da lei, essas demandas circunscrevem-se a um procedimento legislativo com regras previamente definidas segundo a especificidade da demanda e, por seu turno, o processo legislativo abre-se à participação livre e em igualdade de oportunidade, mediante regras de *quorum*, regras de participação e representação, equilíbrio entre entes federativos, etc. À exigência de previsibilidade e universalidade dos procedimentos e processos legislativos vem-se juntar a de positivação da falibilidade normativa. Conseqüentemente (sic), o procedimento e o processo legislativo, a fim de institucionalizar a vontade democrática dos cidadãos, além de possibilitar a *autoconstituição da liberdade comunicativa* criadora de uma normatividade jurídica, deve ser munido de *correção processual*, de modo que seja afastada qualquer decisão arbitrária ou restritiva de direitos. (MOREIRA, 2004, p. 195, grifos no original).

Nesta senda, o princípio da universalização surge como condição ou pressuposto de aceitabilidade racional, revelando-se, para Habermas, na obrigação dos participantes do discurso em examinar as normas controversas, utilizando-se de casos previsivelmente típicos, dos quais se extrairá a possibilidade de assentimento



refletido dos reais e potenciais atingidos (HABERMAS, 2003).

No compasso desse entendimento, Günther (2011, p. 30) assevera que uma norma é válida “se as consequências e os efeitos colaterais de sua observância puderem ser aceitos por todos, sob as mesmas circunstâncias, conforme os interesses de cada um, individualmente.”

Todavia, os interesses controversos conjugados para atender à universalidade são adstritos àquilo que se dispõe e se sabe momentaneamente, pois não há um saber atemporal que seja acessível aos sujeitos quando da elaboração das normas. Em outras palavras, não há meios para incluir na norma todas as situações variáveis e vindouras que podem ocorrer; caso contrário, o conhecimento seria ilimitado, assim como seria desnecessário um nível discursivo posterior de aplicação.

O motivo de “U” precisar munir-se de um único indício é porque ninguém pode prever todas as situações de aplicação de uma norma, mas somente aquelas que hipoteticamente possam ser ponderadas no horizonte da nossa experiência esclarecida sobre nós mesmos e sobre o mundo (GÜNTHER, 2011, p. 31).

Como bem ressalta Günther (2011), discursos de justificação não podem substituir discursos de aplicação, pois a experiência humana mostra que não raro transgressões simples como a mentira são a única forma de preservar inocentes da morte.⁵ Isso mostra que, ainda que normas que fundamentem deveres calcados na universalidade, a abertura à situações concretas permite uma análise de sua adequação, o que permite inclusive o afastamento de sua incidência diante de casos pontuais.

Assim como percebe Habermas, em sociedades complexas dificilmente se poderá atingir um grau político de obediência à uma versão do princípio da universalização. Como alternativa, resta observar as formas pelas quais as negociações políticas se dão em torno da feitura das normas de conduta e dos programas públicos.

⁵ Günther expõe sua tese com base no seguinte exemplo: durante a exposição de uma aula, um professor da Alemanha nazista se depara com uma situação um tanto quanto inusitada: um fugitivo do regime político abriga-se em sua sala, enquanto a polícia vasculha o local à sua procura. Nisto, o professor é indagado sobre a localização do sujeito, situação na qual lhe restam duas opções – cumprir com a norma que lhe ordena sempre falar a verdade, ao custo da vida do fugitivo – ou mentir para as autoridades, rompendo com o dever de veracidade, preservando a vida do sujeito. Diante desse exemplo, Günther discorre sobre o fato de que nem sempre normas válidas – como aquela que ordena a todos falar a verdade – são adequadas para casos práticos, razão pela qual distinguem-se os níveis discursivos da fundamentação e da aplicação.



Em sistemas políticos parlamentares, a neutralização das relações de poder é praticamente impossível de ser atingida. A saída para manter a racionalidade discursiva dos consensos fundados nesta situação é a garantia de algum procedimento que regule a sua formação por meio de critérios de imparcialidade.

O princípio D, nesse sentido, é atendido apenas de forma indireta, na medida em que a possibilidade de manifestação e barganha seja distribuída equitativamente entre os partidos políticos. Isso não exclui, contudo, a necessária dependência dos compromissos politicamente firmados com os discursos práticos, pois, antes da própria negociação política existe uma norma que confere validade intersubjetiva aos acordos firmados entre as partes.

De todo modo, é o procedimento que qualifica o aspecto de racionalidade e garante o assentimento universal e democrático dos atos que qualificam as decisões públicas. Nisso, conforme bem ressalta Habermas,

a lei democrática passa então a ser caracterizada através da “combinação da arbitrariedade de decisões judiciais com a não-arbitrariedade de seus pressupostos procedimentais.” O que garante a justiça da lei é a gênese democrática e não os princípios jurídicos *a priori*, aos quais o direito deveria corresponder. “A justiça da lei é garantida através do processo especial de seu surgimento!” Com isso não se ameaça a primazia da constituição perante a legislação; pois uma constituição, que configura e interpreta o sistema de direitos, não contém “nada mais do que os princípios e condições do processo legislativo que não pode ser interrompido!” (HABERMAS, 2003, p. 235-236, grifos no original).

À guisa da conclusão, acrescenta-se que, à luz do discurso, as decisões públicas serão consideradas corretas na medida em que se aproximarem dos pressupostos procedurais dessa racionalidade que é *comunicativa*, e que, nessa qualidade, exige que haja um assentimento livre, não-coatado e pautado por iguais condições entre os sujeitos.

2 AS MÚLTIPLAS RELAÇÕES ENTRE AS CATEGORIAS CONTROLE, PARTICIPAÇÃO E TRANSPARÊNCIA A PARTIR DO DISCURSO

Expostas as premissas iniciais deste trabalho, as quais se situam na contextualização do discurso e da racionalidade comunicativa como pano de fundo para a práxis do Direito, torna-se possível, a partir de então, abordar o objeto central desta pesquisa: o controle social.



Em breve síntese, o controle social configura-se como um processo que visa garantir o cumprimento dos padrões de comportamento instituídos por determinado corpo social, visando assim a sua integridade.

Juridicamente, esse processo de controle é filtrado pelas disposições do sistema, que irá determinar em que condições ele deve operar. Infere-se disso que, o processo de controle exige a qualidade de ator, de falante no mundo, o que em Direito traduz-se em categorias especiais, como a chamada capacidade e legitimidade jurídica.

Além disso, lembra-se que não há como pensar o controle social fora dos processos institucionalizados, eis que, juridicamente, o *medium* do direito deve transformar o poder social em poder administrativo para fazer surtir seus efeitos. Nesta senda, é corolário lógico asseverar que o controle social não existe como processo autônomo, mas como processo dependente das instâncias de controle (p. ex., administrativo, jurisdicional) criadas pelo sistema.

Porventura, alguns críticos desse conceito poderiam afirmar, e com razão, que movimentos sociais são o exemplo mais típico de controle social, especialmente em tempos de crise. Entretanto, essa é uma afirmação que não se sustenta enquanto categoria jurídica, mas tão-somente política. Apesar de a Constituição de 1988 permitir a livre manifestação do pensamento e as reuniões públicas, tais hipóteses não se traduzem em controle jurídico, mas em manifestações das liberdades constitucionais.

Veja-se: embora passeatas, protestos ou manifestações congêneres sejam formas de expressão da esfera pública que, de fato, influenciam o jogo político, disso não se extrai o efeito de correção dos atos públicos.

Exemplificadamente, o Presidente da República pode sofrer severas críticas pela extinção de alguma das pastas do governo federal, mas, apesar disso, nenhum comentário negativo tem o condão de, por si só, restaurar aquilo que foi extinto. A única forma de transformar o poder social em administrativo – como vem sido reiteradamente sustentado – é através dos meios fornecidos pela ordem jurídica, e não pela simples opinião pública, por mais calorosa que seja.

A partir disso, também não se pode ler o controle social através de um resultado – por exemplo, pelo sucesso da pretensão corretiva. Uma vez institucionalizado, a incidência do controle ocorre com a simples problematização dos atos jurídicos, e não com o resultado final da demanda.



Diante deste cenário, torna-se necessário frisar as semelhanças e diferenças entre participação e controle social. Partindo-se do conceito de controle exposto, pode-se, inicialmente, distinguir ambos os fenômenos através de um critério negativo, observando-se, a cada caso, o que não pode se configurar como controle social.

A partir disso, a transparência não pode ser chamada de meio, senão de pressuposto instrumental do controle social. O fato de o Poder Público disponibilizar dados, por mais acessíveis e cristalinos que sejam (ou que deveriam ser), não pode se traduzir em controle social, como muitas vezes se defende.

A atividade dialógica do controle exige pressupostos comunicativos mínimos, inerentes à viabilidade do discurso, dentre os quais pode-se inserir a transparência. Disto, pode-se concluir que a transparência e o acesso à informação, apesar de não configurarem controle social, tornam-se imprescindíveis na medida em que possibilitam o seu exercício.

Da mesma forma, o orçamento participativo também não é controle social, pois, como o próprio nome indica, ele não tem como finalidade a correção da atuação do Estado, mas busca discutir coletivamente a destinação de uma parcela dos recursos públicos.

Entretanto, se por vezes a participação não se traduz em controle, este, por ser uma prática comunicativa, sempre irá exigir um status participativo dos seus agentes. Não se vislumbra um modo de exercer o controle sem participar de um diálogo, pois sem dúvida alguma, a partir da ótica comunicativa, exercer o controle social importa em participar de um discurso, o que abraça os elementos participação e controle indissociavelmente.

Nesse sentido, pode-se visualizar uma relação de gênero e espécie entre as categorias, em que todo controle implica em participação, mas nem toda participação poderá ser classificada como controle.

Basicamente, isso importa dizer que, os atores sociais, quando desejam exercer o controle social sobre os atos estatais, precisam habilitar-se como participantes de uma relação jurídica.

Conseqüentemente, a habilitação como participante irá depender da função estatal com a qual se argumenta. A legitimidade para ser parte em uma demanda judicial tem seus requisitos na legislação processual, enquanto, por exemplo, a



legitimidade para discutir propostas legislativas ou leis promulgadas regula-se, em regra, pelo texto constitucional.

Assim, a participação, enquanto categoria jurídica, embora distinta do controle, é o primeiro condicionante que restringe a margem de seu exercício.

Neste sentido, Carlos Ayres Britto (1992), então Ministro do Supremo Tribunal Federal, vaticina que controle social é direito público subjetivo, e não poder, pois quando um cidadão exerce o direito ao controle social, está, na realidade, interferindo nos negócios políticos através da interpretação da Constituição.

Ademais, Britto (1992) afirma que aquele que aciona as vias de controle do Poder Público não produz nova regra de direito, ou seja, não participa do processo de elaboração jurídica. “Em realidade, a regra condutora do direito subjetivo ao controle preexiste à manifestação da vontade individual e não aporta consigo uma autorização para o seu titular agir enquanto editor normativo.” (BRITO, 1992, p. 4).

Por consequência, o controle social enquanto processo não se configura em um momento estanque, mas necessita de diversos atos engatados comunicativamente. A partir disso, a participação social integra o processo de controle, do mesmo modo como a democracia deliberativa revela o melhor cenário para o seu exercício.⁶

3 A FRAGILIDADE FACTUAL DA DEMOCRACIA BRASILEIRA E SUAS IMPLICAÇÕES PARA A QUALIDADE DO CONTROLE SOCIAL

A democracia representativa, também chamada de indireta, é aquela em que o povo (um cidadão tecnicamente falando) que compõem um Estado Nação, diante de suas extensões territoriais, da densidade demográfica e da complexidade dos problemas sociais, não podendo dirigir diretamente os negócios do Estado, outorga as funções de governo a representantes que elege periodicamente.

Assim, de acordo com a ideia clássica de democracia representativa, a escolha de representantes constitui a base que sustenta a soberania popular. Ou seja, a prática da representação “repousa em um conjunto de instituições que disciplinam a

⁶ Quanto à democracia, anota-se que a sua forma, associada ao princípio democrático habermasiano, retoliga-se ao princípio do discurso, realizando, na gênese dos sistemas jurídicos, um movimento circular. Dito de outro modo, a construção argumentativa do direito retorna às garantias discursivas quando necessita proteger e fomentar juridicamente as condições que levam a uma situação ideal de fala.



participação popular no processo político, consubstanciada na escolha de pessoas que deverão, em nome do povo, exercer o poder, sendo o voto o seu maior expoente”. (ZENI, 2011, p. 38).

Qualquer dos modelos democráticos (representativo, participativo, deliberativo) pressupõem uma sociedade em que seus cidadãos sejam livres e que tenham condições de igualdade para exercer a sua titularidade do poder. Na democracia representativa não é diferente.

Como anteriormente referido, a liberdade de expressão é requisito para que os cidadãos participem da vida política, sendo que a informação é importante para que haja essa interação, porque implica na existência de fontes alternativas e independentes de informação. Já a exigência de associações independentes, fonte de educação e esclarecimento cívico proporcionam ao cidadão, além de informação, oportunidades para discutir, deliberar e adquirir habilidades políticas e públicas. Entretanto, a democracia representativa não deve e não pode se limitar ao exercício do sufrágio exteriorizado apenas por uma de suas formas, o voto. Isto é, muito além de apenas escolher os representantes periodicamente, o corpo cívico tem o direito de preencher os espaços criados pelo Estado para a continuidade do exercício do poder pertencente ao povo sem que essa titularidade se esgote no processo eleitoral.

A expressão ‘democracia representativa’ significa genericamente que as deliberações coletivas, isto é, as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para essa finalidade. (BOBBIO, 2000, p. 56).

Entretanto, não é por isso que o debate sobre o processo de tomada de decisão dentro do sistema de democracia representativa pode dar-se por encerrado. Impõe-se pensar em formas alternativas para se viabilizar os espaços de participação postos, sem deixar de considerar as particularidades dos atores e as características materiais e subjetivas que lhe identificam enquanto sociedade heterogênea (LEAL, 2009). Nesse estado de coisas, em que pese o distanciamento do cidadão para o espaço de decisão e deliberação, o agir do cidadão deve estar pautado em uma relação entre o respeito da igualdade e o reconhecimento da diferença. Assim, a “luta pela igualdade tem de ser também uma luta pelo reconhecimento da diferença”. (SANTOS, 2007, p. 62-63).



Assim, dentro de um sistema representativo, é pressuposto do exercício do poder uma cidadania ativa⁷, a qual para ser exercitada também irá depender da real interação e compartilhamento entre espaço público, administração e cidadão. Essa interação irá se refletir na identificação entre representantes e representados, onde a ausência do representado legitima o agir do representante. Entretanto, essa ausência não poderá ser total, pois o representante ainda que atue na ausência do representado deverá lidar com a presença dessa ausência. Entende-se que, em que pese o representante sempre atue com limite no pano de fundo do agir democrático que é a própria ideia de Estado Democrático de Direito, a ausência do representado no exercício do poder pelo representante pode significar a total independência deste na sua ação. O que, de certo modo, pode ser uma das causas do déficit do modelo representativo.

Assim, é importante que ao se discutir os problemas do sistema político representativo, pactue-se semanticamente sobre o que significa representação política para um sistema democrático, ou seja, se a representação libera o cidadão de qualquer participação ou se justamente o contrário, isto é, se o modelo representativo, embora o povo “indiretamente exerça o poder”, pressupõe uma sociedade também engajada e consciente do significado dos papéis de representante e representado. De outra forma, “a redefinição do conceito em questão inicia no reconhecimento de que o problema da representatividade é seu déficit de democracia, o que a leva a investigar a relação entre representação e democracia”. (ZENI, 2011, p. 41). Ainda, “representação é a instituição que possibilita à sociedade civil identificar-se politicamente e influenciar a direção política do Estado, transformando, assim, o social em político”. (FEREZ JÚNIOR; POGREBINSCHI, 2010, p. 141).

⁷ A ideia de cidadania ativa remete aos tempos onde cidadania ativa significava ter participação na vida pública. Com o Estado Liberal, essa ideia de cidadania desintegrou-se e se passou a falar em cidadania ativa e cidadania passiva (hoje, sabe-se que os termos cidadania ativa e passiva possuem significados próprios, mas que não se confundem com o sentido dado aos termos nessa parte do texto), significando a cidadania ativa a participação na vida pública, ou seja, uma espécie de cidadania censitária e, cidadania passiva destinada aos demais indivíduos da sociedade liberal que eram apenas destinatários de direitos (todos eram cidadãos na esfera privada – mercado), mas que não gozavam da liberalidade de participação na vida pública. E, é a ideia de cidadania plena que se pretende resgatar, isto é, lembrar que, o termo cidadania quando do seu “surgimento” tinha por fundamento e justificção a participação, dos indivíduos cidadãos, na vida pública sem se pensar em formas de exclusão de tal participação. Ainda que não seja possível a concretização de tal ideal, mostra-se necessário lembrar alguns conceitos para se refletir o que significa a ideia contemporânea de cidadania a partir da perspectiva do Estado Democrático de Direito, especialmente no modelo democrático representativo brasileiro.



O modelo representativo contribuiu e ainda possui muito a oferecer para o desenvolvimento de uma sociedade. Daí porque se insistir na pressuposição de uma participação cidadã, uma vez que entende-se ser esta não o fim, mas o meio pelo qual o cidadão poderá preencher os espaços públicos de discussão que lhe assegurem a sensibilidade, a responsabilidade e a apropriada prestação de contas por parte dos seus representantes e, em decorrência, do próprio Estado.

Assim, diante dos possíveis *gaps* da democracia brasileira, sabe-se que os reflexos sobre o exercício do controle social são latentes. Nesse aspecto, destacam-se como pontos frágeis da democracia representativa que refletem na qualidade do controle social no Brasil, entraves de formação política, histórica, cultural e social.

No Brasil, a cultura política paternalista e de centralização do poder fez surgir a ideia de que a comunidade será beneficiária das instalações e dos serviços prestados pelo Estado de forma natural e gratuita. A apatia política em setores significativos da sociedade é lamentável em uma democracia que se pretende inclusiva, dado que os interesses e as opiniões relevantes, sem que sejam expressados e debatidos, não serão consideradas. O incremento no grau de participação política não deveria sobrecarregar o sistema com demandas intermináveis, deveria, ao invés, poder conceder às pessoas um sentido de responsabilidade em tornar explícitas as suas preocupações e necessidades. Assim, uma vez reconhecidos os desafios, os cidadãos, juntamente com o Estado, devem procurar solucioná-los. Neste ponto é que a participação nos espaços de discussão, por exemplo, serviria como atenuante do abismo que existe entre o governo (Estado) e a sociedade civil, sob pena de se incorrer na formação de uma sociedade formada por “homens-massa”, na concepção de Gasset.

Na visão do autor, é possível dizer que

o homem-massa jamais teria apelado para qualquer coisa fora dele se a *circunstância* não o tivesse forçado violentamente a isso. Como as circunstâncias atuais não o obrigam, o eterno homem-massa, de acordo com a sua índole, deixa de apelar e se sente senhor de sua vida. (GASSET, 2002, p. 95. Grifos no original).

É por conta desses fatores que se entende que a flexibilização de um modelo de Estado paternalista e centralizado pode abrir caminhos para que a própria sociedade reinserida na esfera pública democratizada proponha respostas criativas em todos os níveis de governo, sobretudo para que visem fechar os espaços de



possível desvirtuamento, seja através do setor privado, por organizações não governamentais, através dos próprios Conselhos de Políticas Públicas ou até mesmo de forma individual pelo próprio cidadão, na garantia da lisura dos processos de tomada de decisão, isto é, na busca por decisões públicas que observem os pressupostos discursivos racionais, diminuindo a fenda que se põe entre representantes e representados.

Nestes termos, o modelo representativo caracterizado especialmente pela representação política a partir de indivíduos vinculados a partidos políticos, uma vez que no Brasil não se admite a candidatura avulsa⁸, incorreu no não cumprimento da promessa que originariamente propôs, qual seja, “uma representação dotada de liberdade de atuação, podendo decidir os temas que lhe fossem propostos a partir dos interesses gerais da comunidade” (STRECK; MORAIS, 2001, p. 106), tendo entre outros fatores a formação precoce da democracia brasileira como causa.

Assim, considerando as promessas do modelo representativo de democracia, pode-se observar que algumas delas não foram totalmente implementadas, o que, por sua vez acabaram por gerar um certo desgaste desse modelo. Por exemplo, quando se volta o olhar para os espaços de tomada de decisão, “para os quais previa-se um processo que partisse da base dos interessados – poder ascendente – e não, ao contrário, se caracterizasse inversamente pela produção de decisões técnicas” (STRECK; MORAIS, 2001, p. 106), decisões estas, nas quais a “racionalidade está arraigada em pressupostos tecnoburocráticos, e não em pretensões políticas”. (STRECK; MORAIS, 2001, p. 106).

Outro ponto a ser observado e que contribuiu para a denominada crise de representatividade do Estado Moderno é o pleito pelo sufrágio universal, pelo qual buscava-se a ampliação do número de locais onde as decisões deveriam ser tomadas visando implementar a participação popular no processo de escolha dos representantes. Em que pese a importância dessa extensão do sufrágio, os autores acima citados destacam que a atuação se pautou em um dever social, indicando que a prática democrática pressuposta na base da cidadania ativa acabou por ser submetida a uma total apatia participativa. (STRECK; MORAIS, 2001).

No mesmo sentido, Leal adverte que

⁸ Conforme artigo 14, §3º, III combinado com artigo 17 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.



o modelo de democracia representativa clássica da Idade Moderna, fundado na idéia (sic) de representação política total, não conseguiu se desincumbir, com total êxito, das suas tarefas sociais e populares, transformando-se, muito mais, em espaços de composição de interesses privados, apropriando-se do Estado e imprimindo-lhe feições meramente intermediativas dos projetos econômicos hegemônicos – por vezes agindo como gerenciador de tensões sociais limítrofes, promovendo ações públicas paliativas e assistencialista, meramente contingenciais, sem tocar nas causas fundantes destes conflitos. (LEAL, 2006, p. 71).

Dentro do campo de análise sobre a representação por pessoas eleitas, Hirst ilustra dizendo que “grande quantidade de pesquisas em ciência política mostra que os eleitores não dão muita atenção às “promessas” políticas específicas dos partidos. Escolhem partidos e líderes partidários e se identificam com eles” (HIRST, 1992, p. 34), embora faça a ressalva de que de um modo geral, esses eleitores que buscam escolher os seus líderes usando o critério de identidade, estão mal informados sobre as suas propostas políticas. E é nesse aspecto que pode-se indicar mais um fator que colabora para a crise do modelo representativo de democracia, qual seja, a necessidade do controle do poder. Considerando que o controle do poder existe em relações desiguais e que a sociedade moderna é complexa é que o ideal democrático pretendeu constituir para a tomada de decisão um espaço de ampla visibilidade, isto é, “com suporte na idéia (sic) de que as decisões públicas devem ser tomadas em público, onde a transparência deveria ser a tônica”. (STRECK; MORAIS, 2001, p. 106).

Aqui se expressa a crítica ao modelo representativo. Isso, porque, conforme os autores, “o que se observou foi a ampliação de espaços decisórios imunes ao olhar do cidadão, fugindo, assim, ao controle público do poder” (STRECK; MORAIS, 2001, p. 106), tornando o cidadão representado um mero espectador da ação dos seus representantes, contribuindo dessa forma para o afastamento daquele da esfera pública de deliberação. Ou seja, a representação passou a ser total dentro de um modelo que deveria ser indireta. Assim,

tais fatos levaram este modelo a uma crise de identidade (porque não se sabe à quem representam), de eficácia (porque sequer respondem por suas competências normativas) e de legitimidade (porque não são mais refratários às demandas sociais emergentes, agregadas e reprimidas). (LEAL, 2006, p. 71).

As consequências que decorrem desse processo de desgaste de um modelo democrático promissor fazem com que se reduza a participação social no processo



de tomada de decisão ao exercício do voto e, dependendo da forma democrática adotada, complementa-se com algumas formas de democracia eminentemente participativa transvestidas na forma de democracia direta, como é o caso do Brasil ao estabelecer o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de leis. Não obstante, é comum que com esse abismo que se forma entre representantes e representados, aqueles eleitores que outrora escolhiam os seus líderes baseados no critério de identificação percam também tal critério, pois representantes não sabem a quem representam e representados não conseguem identificar por quem são representados.

Mas não apenas por isso, pois a crise da representatividade também ocorre na falta de legitimidade das decisões tomadas pelos representantes. Pois qual é o objetivo da democracia senão legitimar o processo de tomada de decisão e a própria decisão, observando-se as condições estabelecidas no processo de formação da mesma? Para que uma decisão seja justa, ela precisa ser legítima. E para que seja legítima precisa ser produzida dentro de um procedimento racional.

Na verdade, a crise da representação é decorrência de uma crise maior da própria política que, em se tratando de modelo representativo, expressa-se pela perda de eficácia e confiabilidade nos partidos políticos, na administração estatal, no legislativo e de certa forma até no poder judiciário (WOLKMER, 2001). Aqui é possível se trabalhar com a ideia de O'Donnell (1991) que observando os movimentos na América Latina identificou que o modelo representativo nos países periféricos não era realmente representativo, mas tinha características de uma delegação.

Nesta perspectiva, Wolkmer (2001) apresenta a ideia desenvolvida por Delgado (1998, p. 132-134), o qual elege seis causas diversas para elucidar a crise de representatividade. Para o autor, os principais fatores da crise encontram-se:

- (a) nos sucessivos descumprimentos dos programas; (b) no fenômeno da corrupção da classe política; (c) no declínio de vastos setores sociais; (d) na complexidade das demandas e na especialização técnica; (e) na crise dos grandes discursos de legitimação e, finalmente, (f) na influência dos meios de comunicação.

No que se refere ao primeiro aspecto levantado pelo autor, isto é, referente ao descumprimento das promessas eleitorais, sugere que “além do esvaziamento do valor dos mandatos políticos, cada vez mais cresce a distância entre as propostas



programáticas prometidas e as decisões políticas que realmente são tomadas”. (WOLKMER, 2001, p. 87). No tocante ao segundo aspecto, “a corrupção que toma conta da classe política atravessa os detentores do poder, favorecendo a emergência de uma ética [...] da irresponsabilidade e da hipocrisia”. (WOLKMER, 2001, p. 87-88). Sobre o declínio de vastos setores sociais, o autor indica que o que contribui para a crise de representatividade é a “deterioração das condições sociais e a exclusão de grandes parcelas da população” (WOLKMER, 2001, p.88), ou seja, o culto pela não participação social nos processos de deliberação pública e tomada de decisão que, como anteriormente mencionado, não legitimam a decisão vinculante. Daí porque ser possível a sugestão de implementação do modelo deliberativo de democracia para fechar os espaços vazios que o modelo representativo possui, pois deve-se ter presente que o objetivo em se alertar para a crise do modelo democrático representativo brasileiro não é superar tal sistema, mas sim complementá-lo para que as decisões públicas sejam tomadas com base em procedimentos racionais e justos.

Por fim, o autor indica a influência que o sistema representativo sofre através dos meios de comunicação. A sua crítica neste ponto é sobre o fato de que tais meios “nem sempre expressam os intentos e as necessidades da sociedade em geral, mas, na maioria das vezes, reproduzem os interesses dos detentores do capital e dos grupos hegemônicos” (WOLKMER, 2001, p.89), valendo-se assim do seu alcance para promover-se a si próprios e aos seus projetos específicos sem contribuir significativamente para a formação da opinião pública, isto é, sem contribuir para o debate essencial dentro de um sistema democrático que se pretende inclusivo⁹.

Portanto, em se constatando que o atual modelo de democracia que rege a forma de exercício do poder político no Brasil possui espaços abertos, os quais são propensos a graves crises estruturais, é imperioso se pensar em alternativas para se resgatar o ideal democrático de uma sociedade que pactuou a escolha de um Estado Democrático de Direito por meio de formas fundadas em uma racionalidade diversa do Estado centralizador. Ou seja, trata-se do desenvolvimento das instituições políticas com fim de integrar os sujeitos emergentes que formam a esfera

⁹ É importante esclarecer que os fatores elencados por Delgado e trazidos por Wolkmer foram usados para ilustrar a complexidade sobre os pontos que contribuem para o desgaste do modelo representativo de democracia, sem que se possa pensar que o debate e aprofundamento sobre os aspectos levantados seja assim superficialmente encerrado.



pública, considerando as variáveis da sociedade complexa a fim de se diminuir a existência de *gaps* entre a implementação democrática e o exercício do controle social.

CONCLUSÃO

É sabido que, nesta quadra histórica, especialmente à luz da doutrina publicista, as decisões que envolvem matéria pública possuem parâmetros de formação e avaliação que exigem uma postura pautada em elementos racionais tanto por parte dos gestores como por parte dos indivíduos atingidos diretamente pelas decisões públicas.

Assim, é certo que a racionalidade das decisões está vinculada a racionalidade do procedimento sob qual estão submetidas as etapas formativas da decisão. Assim, viu-se a essencialidade da garantia dos procedimentos dentro de um modelo de Estado democrático representativo e, por sua vez, a importância de se resgatar o sentido de representatividade dentro desse modelo, afastando a simples afirmação de que a democracia representativa se esgota no exercício do sufrágio pelo eleitor. Se assim for, ou seja, se a sociedade depois de escolher os seus representantes se afastar do seu controle, inevitavelmente incorrer-se-á nos problemas elencados no decorrer do trabalho, contribuindo assim para a instauração do descrédito do modelo representativo e na falta de fé nas instituições democrática que são tão caras para as sociedades como o Brasil.

Por fim, o controle social se mostra enfraquecido porque seus pressupostos ainda não foram consolidados em solo brasileiro. Assim, para haver um fortalecimento do controle, bem como da democracia, são necessárias políticas públicas que deem respaldo para as demandas que são pré-requisitos ao controle: transparência, educação, inclusão social, etc.

REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. 7 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BRITTO, Carlos Ayres. **Distinção entre controle social do poder e participação popular**. Aracaju, 1992. Disponível em:



<http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/9/docs/doutrinaparcels_06.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2016.

FERES JÚNIOR, João; POGREBINSCHI, Thamy. **Teoria Política Contemporânea: uma introdução**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

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

GÜNTHER, Klaus. **Teoria da argumentação no direito e na moral**. Tradução de Claudio Molz. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

HABERMAS, Jürgen. Direito e democracia: entre facticidade e validade. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, v. 1.

HIRST, Paul. **A democracia representativa e seus limites**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar editor, 1992.

LEAL, Rogério Gesta. Como os déficits de interlocução política atingem a atuação da cidadania democrática no Brasil. **Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica**, Belo Horizonte, vol. 1, n. 1, 2009.

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

MOREIRA, Luiz. Direito, procedimento e racionalidade. In: _____. **Com Habermas, contra Habermas: direito, discurso e democracia**. São Paulo: Landy, 2004.

O'DONNELL, Guillermo. Democracia delegativa? **Novos estudos Cebrap**. São Paulo: brasileira de ciências Ltda, n. 31, p. 25-40, out. 1991.

ROCHA, Rafael da Silva. Teoria da argumentação jurídica aplicada à atividade jurisdicional. **Revista Direito Público**, Brasília, n. 39, 2011.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social**. São Paulo: Boitempo, 2007.

STRECK; Lênio Luiz. MORAIS, José Luiz Bolzan. **Ciência política e teoria geral do Estado**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2001.

TOLEDO, Claudia. Teoria da Argumentação Jurídica. **Revista Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 2, n. 3, 2005.

WOLKMER, Antonio Carlos. Do paradigma político da representação à democracia participativa. **Sequência: estudos jurídicos e políticos**. Florianópolis, p. 83-98, jan. 2001. Disponível em:

<<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15395/13979>>. Acesso em: 04 nov. 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. 143f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado) - Universidade de Santa Cruz do Sul, 2011.