

# A EFETIVIDADE DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NA PROMOÇÃO DE DIREITOS SOCIAIS: UMA REFLEXÃO A PARTIR DA TEORIA DA AÇÃO COMUNICATIVA E DE UMA POSTURA PROATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO

DEMOCRACY EFFECTIVENESS PARTICIPATORY IN PROMOTING SOCIAL RIGHTS: A REFLECTION FROM THE THEORY OF COMMUNICATIVE ACTION AND A PROACTIVE APPROACH OF THE PROSECUTOR'S OFFICE

José Márcio Maia Alves<sup>1</sup>

**Resumo:** Este estudo tem o objetivo de discutir a crise de representatividade parlamentar para a defesa de direitos sociais aviltados e sugerir uma forma de concretização da democracia participativa através do exercício da ação comunicativa em espaços públicos promovidos pelo Ministério Público.

**Palavras-chave:** Democracia Participativa. Ação Comunicativa. Ministério Público.

**Abstract/Resumen/Résumé:** *This study aims to discuss the parliamentary crisis of representation for the defense of debased social rights, and then, it suggests a concretion of participatory democracy through the exercise of communicative action in public spaces promoted by Prosecutor's Office.*

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** *Participatory Democracy. Communicative Action. Prosecutor's Office.*

**Sumário:** 1. Introdução. 2. A representação política e a defesa de interesses aviltados. 3. Autonomia democrática e legitimidade da participação popular no *Policy Cycle*. 4. O giro linguístico e a ação comunicativa como ferramenta para a efetividade da participação popular. 5. Uma postura proativa do Ministério Público. 6. Considerações finais. 7. Referências.

## 1. INTRODUÇÃO

A imposição de um *deficit* de dignidade humana em razão da baixa concretização dos direitos sociais no Brasil é uma preocupação que aponta para uma necessidade indelével: é preciso pensar em formas de efetivar os procedimentos democráticos de gestão participativa para que argumentos como o da escassez de recursos possam ser sopesados diante das prioridades que definam uma agenda política, rejam a formulação de políticas públicas a pretexto de propostas para resolução dos problemas e imponham contornos sociais emergentes para a tomada de decisões acerca do caminho a ser seguido.

Com o objetivo de perseguir esse desiderato, este artigo parte da premissa de uma crise de representatividade da democracia no parlamento em razão da resignificação imprimida ao papel dos partidos políticos pelas próprias siglas e em nome dos seus próprios interesses, que os fez deixar de ser os legítimos representantes dos direitos sociais da sociedade, aviltados até o final do Estado liberal clássico,

<sup>1</sup> Promotor de Justiça no Estado do Maranhão. Mestre em Direito e Instituições do Sistema de Justiça pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Especialista em Direitos Difusos, Coletivos e Gestão Fiscal pela Escola Superior do Ministério Público do Maranhão (ESMP/MA). E-mail: josemarcio@mpma.mp.br

para gerarem um choque entre as realidades política e jurídica através de injunções e manobras restritas ao âmbito das agremiações, mas que subvertem o caráter do mandato representativo, a independência e a liberdade dos deputados para influenciar na construção de políticas públicas que beneficiem verdadeiramente a população.

Exsurge a necessidade de uma nova esfera pública (política) em que a opinião pública não se restrinja ao que eventualmente reverbere no parlamento, e em que haja a efetividade de uma democracia participativa em que se visibilizem os problemas e as respectivas soluções a partir de processos comunicativos que visem ao entendimento comunitário e sistêmico a partir de pretensões de validade criticáveis que eclodam da comunidade.

É necessário que se concretize uma autonomia democrática com um sistema coletivo de tomada de decisões para que a participação popular apareça e se reconheça nas etapas do ciclo de formação de políticas públicas, nas quais sejam definidas a agenda política, a formulação e a escolha da política pública que melhor colime pela resolução dos problemas de forma eficiente e satisfativa. Em suma, a racionalização societária deve ser visualizada no *policy-making*.

Essa a justificativa para que este trabalho proponha que o manejo acerca da formação de políticas públicas que visem a contemplar direitos sociais aviltados passe primeiro por uma revisão do seu pressuposto paradigmático-filosófico, no sentido de que as escolhas públicas não mais sejam reféns do solipsismo administrativo, típico do paradigma positivista e da filosofia da consciência, mas que, em procedimentos operados por um desejoso poder público impessoal, passe a se apresentar como resultado de processos comunicativos comunitários que primem pelo entendimento, desenvolvidos à luz do paradigma da intersubjetividade da virada linguística.

É nesse estágio que este artigo propõe a fundação de novos espaços de deliberação a partir da concepção de esfera pública sob os auspícios do Estado de Bem-Estar Social, com a elaboração de processos de ação comunicativa como alternativas para a efetividade da participação popular na formação de políticas públicas, de forma a concretizar a democracia participativa.

Por fim, o texto sugere que o Ministério Público, sob uma concepção resolutiva não demandista da instituição, pode exercer um papel importante como fomentador e promotor de um novo espaço público que sirva à atuação da esfera pública concebida por Habermas, na qual poderia se desenvolver a ação comunicativa para concretizar a democracia participativa.

## 2. A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E A DEFESA DE INTERESSES AVILTADOS

É conhecido o mote que representou o ponto de estrangulamento para a Revolução Francesa e para o conseqüente surgimento do Estado Moderno. A sociedade burguesa reivindicava o direito de usufruir dos seus próprios esforços contra as amarras de um Estado absolutista que concentrava o poder e que não oportunizava a construção de uma esfera pública de discussão, ainda que pela via representativa, em que verdadeiramente fossem aquilatados os interesses do povo a partir do que o afligia. A cisão Estado-Sociedade era inevitável naquele contexto.

A concepção da urgência de um Estado-mínimo absenteísta foi exitosa, exsurgindo com a revolução uma *Declaração de Direitos* que garantia uma postura estatal de não se imiscuir nos esforços de quem detinha o capital e condições para prosperar, em benefício próprio e de quem participasse da cadeia de produção. Como expressa Bruno Galindo, sem defender a sua própria aniquilação, esse novo Estado vislumbrava uma outra abordagem perante o cidadão, na qual a ideologia liberal via o Estado como inimigo da liberdade dos indivíduos para “permitir que, livre e autonomamente, decidissem suas vidas em todos os aspectos” (2006, pp. 45-46).

O afã pelo exercício do direito de liberdade parecia vaticinar um cenário promissor e que muito era acalentado pela sociedade burguesa revolucionária. Mas eram poucos os detentores do capital, e a conjuntura da França revolucionária não facultava a expansão das capacidades, haja vista que a maioria da população carecia de formação técnica básica para estar à frente de uma atividade produtiva que representasse a fruição de uma liberdade para alcançar o que os próprios esforços fossem capazes.

A igualdade reduziu-se à mera formalidade que eclipsava uma desigualdade econômica subjacente que a abstinência estatal não era capaz de reverter. Inaugurou-se um contexto de caos que se subsumiu na advertência de Hegel, lembrada por Pedro de Vega, de que a “sociedade civil [por si mesma] não só não elimina as desigualdades impostas pela natureza, senão que as converte em desigualdade de atitudes, de riqueza e até de educação intelectual e moral” (1985, p. 34).

Houve, então, um desvelamento de uma espécie de falácia da suficiência da mão invisível de Adam Smith que prescindiria do dirigismo estatal. De fato, era um risco sustentar a moralidade cívica em detrimento da moralidade pessoal para que, sob o ponto de vista econômico, a prosperidade, que se sustentaria nas regras do jogo e na qualidade dos jogadores, dispensasse o Estado como condição para a opulência de uma nação (GIANNETTI, 2007, pp. 136-137).

O que exsurgiu, então, foi um sério *deficit* de dignidade humana gerado pelo Estado-Espectador, que fez impor o reconhecimento de que o homem precisava do Estado para além de lhe assegurar os “direitos de liberdade”.

Uma transformação estava sendo gestada e o liberalismo clássico, a serviço da burguesia industrial, não se permitia pensar seus interesses longe do poder de controlar as deliberações políticas e à luz de um atrelamento entre política e economia que não passasse primeiro pelos seus próprios interesses. Paulo Bonavides é arguto acerca dessa percepção quando afirma que esse liberalismo da primeira fase

não tinha olhos para enxergar com clareza os bons resultados decorrentes da transmutação por que passara e por isso se considerou frustrado e derrotado naquele momento em que perdeu o domínio do sufrágio, isto é, o poder de fazer o governo e a lei, de contar com as maiorias no interesse exclusivo de manter a ordem política distanciada da esfera econômica. (BONAVIDES, 1980, p. 213)

O que se seguiu foi que, com a inevitável sociedade de classes e de capital gerada pelo Estado Liberal, mais do que para os direitos de liberdade, o Estado revelou-se necessário como provedor de um mínimo existencial que significasse a expectativa de um corte raso de igualdade a partir da garantia da prestação material nas diversas áreas dos direitos sociais.

Esse foi o contexto em que surgiu o Estado de Bem-Estar Social, acerca do qual Paulo Bonavides chega a afirmar que o Estado-inimigo cedeu lugar ao Estado-amigo, o Estado-medo ao Estado-confiança, o Estado-hostilidade ao Estado-segurança, em que as Constituições tenderam a se transformar em um pacto de garantia social, em um seguro com que o Estado administra a Sociedade (2004, p. 380).

Mas a necessidade de colmatar a agenda política com a preocupação com interesses sociais aviltados não teria ressonância no parlamento de imediato, até porque a representação política na Europa pós-revolução tinha acabado de romper as amarras do *mandato imperativo*, cuja crítica mais visível foi externada por Burke, no *discurso aos eleitores de Bristol*, em 1774 (LACERDA, 2012). O mandato representativo era uma novidade e ainda era exercido a partir da concepção individualista: os deputados eram ainda as pessoas escolhidas pelo povo para melhor expressarem as preocupações de caráter geral, independentemente de estarem vinculados a agremiações políticas.

Nada obstante, foi sintomático o fato de que a periferização dos descontentamentos acerca do *deficit* de direitos sociais fez emergir uma outra instância que modularia o mandato representativo para uma *concepção comunitária*: os partidos políticos. Com Vega, diz-se que

as pretensões democratizantes da sociedade, que se traduziam, entre outras coisas, na generalização do direito ao sufrágio e na definição, através dos partidos, dos verdadeiros interesses sociais, encontravam

desta forma seu corretivo mais idôneo no distanciamento e separação que o mandato representativo impõe entre o representante e os grupos sociais que realmente deveria representar. É neste contexto em que a representação, como tem destacado um importante setor da doutrina, aparece como uma decisiva retificação da democracia. (1985, pp. 35-36)

A princípio, foi inevitável e até auspiciosa a aproximação dos partidos políticos com os atores que sofriam o aviltamento de direitos sociais, mas a assimilação constitucional da representação partidária no parlamento, que afastaria por completo a lógica do mandato imperativo que tolhia a liberdade e independência dos parlamentares, não implicou necessariamente um benefício para os protagonistas da igualdade solapada pelo estado liberal clássico. Isso porque as contingências partidárias a que essas agremiações submetiam os seus filiados sugeriam um contrassenso entre *realidade jurídica* e *realidade política*. Pedro de Vega enumera alguns instrumentos subversivos da máquina partidária à materialização do mandato representativo: programas eleitorais que impunham restrições ao estilo dos “cadernos de instruções” dos mandatos imperativos, exigência de disciplina e fidelidade partidária, sujeição dos filiados à deliberação dos líderes quando da formação das listas eleitorais e definição das candidaturas, aplicação de penalidades de legalidade duvidosa, e até a existência de renúncias assinadas em branco no momento da definição das candidaturas (VEGA, 1985, p. 37).

Esse cabedal de injunções partidárias impingia sérias chagas ao bom funcionamento da democracia representativa porque, além de pôr em xeque o que era vital para ela, a saber, o direito de escolha do povo quanto aos representantes que melhor pudessem tratar do interesse geral que subjaz na lógica da soberania nacional, condicionava vozes e ações típicas da esfera pública burguesa – o parlamento – para que agissem em prol de uma defesa eficiente dos interesses aviltados que as agremiações políticas diziam representar e em razão dos quais adquiriram importância no cenário político. Condicionava-se o *direito político ativo* a uma pecha no *direito político passivo*, haja vista que não se votariam mais em nomes, mas em siglas e líderes, agregando-se, na verdade, o papel de representante e representado nos limites das raias dos partidos políticos.

Aliado às contingências político-partidárias, sobeja o fato mais contemporâneo de que o choque entre a carência de efetividade de direitos sociais e a limitação de recursos, sobretudo em nações em desenvolvimento, faz emergirem construções jurídicas de contenção que embaraçam a promoção de um mínimo existencial. São exemplos disso a postura administrativa – a pretexto de fruição do poder discricionário – de retraindo ao universo da esfera sistêmica, as decisões que, a rigor, deveriam passar por processos de deliberação compartilhada com a comunidade. Como pontua Galindo (2006, p. 58), "por um lado, é consideravelmente ampla a demanda pela realização dos direitos fundamentais sociais e econômicos, mas por outro, há o que poderíamos denominar de limites operacionais do dirigismo vinculante-intervencionista, como por exemplo, a denominada 'reserva do possível'".

Com a concepção de um mandato representativo politicamente condicionado aos interesses partidários, exsurge uma necessidade de ressignificação da representação política dos interesses aviltados, na qual a participação popular exerce um importante papel, com influência direta em espaços a serem criados para a atuação de uma nova esfera pública de discussão entre livres e iguais. Com efeito, a lógica sistêmica tende a se consorciar com os interesses do setor privado, potencializando o influxo ao que Habermas chama de *colonização do mundo da vida*. Daí a necessidade de se imporem contenções democráticas a esse processo que se mostra danoso aos interesses dos titulares dos direitos sociais solapados. Menelick de Carvalho Netto descortina bem essa nova conjuntura em que a sociedade civil organizada deverá exercer importante papel:

[...] é no início da década de 70 que a crise do paradigma do Estado Social manifesta-se em toda a sua dimensão. A própria crise econômica no bojo da qual nos encontramos coloca em xeque a racionalidade objetivista dos tecnocratas e do planejamento econômico, bem como a posição antitética entre a técnica e a política. O Estado interventor transforma-se em empresa acima de outras empresas. As sociedades hipercomplexas da era da informação ou pós-industrial comportam relações extremamente intrincadas e fluidas. [...] O Estado, quando não diretamente responsável

pelo dano verificado, foi, no mínimo, negligente no seu dever de fiscalização ou de atuação, criando uma situação difusa de risco para a sociedade. A relação entre o público e o privado é novamente colocada em xeque. Associações da sociedade civil passam a representar o interesse público contra o Estado privatizado ou omissivo. Os denominados direitos de primeira e segunda geração ganham novo significado. Liberdade e igualdade são retomados como direitos que expressam e possibilitam uma comunidade de princípios, integrada por membros que reciprocamente se reconhecem pessoas livres e iguais, co-autores das leis que regem sua vida em comum. Esses direitos fundamentais adquirem uma conotação de forte cunho procedimental que cobra de imediato a cidadania, o direito de participação, ainda que institucionalmente mediatizada, no debate público constitutivo e conformador da soberania democrática do novo paradigma, o *paradigma constitucional do Estado Democrático de Direito e de seu Direito* participativo, pluralista e aberto. (CARVALHO NETTO, 2004, pp. 36-37)

Com muita propriedade, Bonavides adverte que após duas grandes revoluções pelas quais o mundo atravessou entre os séculos XVIII e XX – da liberdade e da igualdade – se descortinam duas outras inafastáveis: a *revolução da fraternidade*, que está adstrita à ambiência planetária, a um sistema ecológico sob a lógica da “pátria-universo”, mas principalmente, a *resolução do Estado Social*, em uma mais recente e necessária concretização constitucional, que está intimamente imbricada ao desafio dos países em desenvolvimento, de conciliar crescimento com a pobreza endêmica (2003, p. 147).

A propósito, o exemplo do *Milagre do Leste Asiático* mostrou como o crescimento econômico responde ao influxo sobre as liberdades instrumentais, sobretudo no que toca à expansão em massa da educação e da saúde básicas. O crescimento ideal deve ir além de elevar rendas privadas; deve possibilitar o Estado a financiar uma *rede de segurança social*.

O crescimento do PNB (Produto Nacional Bruto, que considera as entradas e saídas de riquezas em relação a outros países) não gera necessariamente alta na expectativa de vida, mas apenas se houver combinação dele com o dispêndio público em saúde e meios de eliminação da pobreza. Tudo depende de como os frutos do PNB são utilizados.

Amartya Sen responde ao grande paradoxo que emerge do cenário de países em desenvolvimento: como países que não têm crescimento econômico podem ter dinheiro para gerir em sistema de provisão de serviços sociais?

Sen explica essa equação pela *economia dos custos relativos*, porquanto os trabalhos que se destinam aos indivíduos desses países são baratos porque se tratam de economias pobres, com oferta de salários baixos. Economias pobres precisam de menos dinheiro para fornecer os mesmos serviços que seriam oferecidos em economias pungentes com maiores gastos. Preços e custos relativos ditam o quanto uma economia pode gastar nesses serviços, mas os países que fazem isso mediados pelo crescimento obviamente têm como oferecer mais e melhores serviços porque as privações relacionadas aos baixos níveis de renda são menores. Mas a elevação de níveis de educação pelo sistema de custeio advoga em favor do argumento de que não é preciso esperar “ficar rico” para que um país faça isso. Não se tem aumento de renda, mas se tem investimento em “disposições sociais” para o desenvolvimento humano (2000, pp. 65-66).

Portanto, há um argumento econômico testado que permite dizer que é possível debelar, ou pelo menos amenizar, o *deficit* de dignidade acerca dos direitos sociais, ainda que em conjunturas político-sociais desfavoráveis. Contudo, como visto, é no mínimo temerário que as definições da agenda política e de onde e como serão empregados os escassos recursos fiquem exclusivamente ao talante do sistema, até porque referem-se ao âmbito dos titulares dos interesses aviltados. É necessário desenvolver uma lógica mais sofisticada que acolha a participação popular através de procedimentos democráticos para a democracia participativa em que a autonomia do cidadão prevaleça.

### 3. AUTONOMIA DEMOCRÁTICA E LEGITIMIDADE DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NO *POLICY CYCLE*

David Held oferece um modelo de democracia que contempla a participação popular na definição das prioridades administrativas, sob a condição de se suporem cidadãos livres e iguais. Sua teoria parte da premissa de que tanto a *Nova Direita* quanto a *Nova Esquerda* do final do século XX querem a redução do poder arbitrário e da regulação mínima, temem a “extensão de redes de poder” sobre a sociedade e anseiam por condições políticas, sociais e econômicas para o desenvolvimento de capacidades. Daí ser importante definir, à luz desses interesses convergentes, o que seria necessário assegurar para se terem cidadãos livres e iguais dentro de um processo democrático de participação popular: condições para a expressão de suas capacidades, com respeito à diversidade delas; proteção ao arbítrio sobre as liberdades públicas; liberdade associativa; e expansão de oportunidades econômicas, no sentido de serem conferidas aos cidadãos as condições para se suprirem do mínimo e terem incentivo para maximizar recursos, como, por exemplo, o acesso a crédito (2009, p. 371).

Mas Held só concebe a materialidade desses atributos em um cenário no qual o cidadão possa interagir com voz, voto e poder de persuasão no que chamou de “sistema coletivo de tomada de decisões”, em que o princípio da autonomia seria concretizado mediante alguns elementos lembrados por Robert Dahl: votos iguais; participação efetiva, com oportunidade de expressar preferências acerca de um resultado final; compreensão iluminada, com oportunidades iguais e adequadas para que não se marginalizem categorias e não se recaia nos círculos viciosos de participação limitada; controle final da agenda pelo *demos*, na medida que o povo é que deve decidir o que deve ser contemplado como prioridade pelo Governo; e inclusividade, que significa a inclusão de todos os adultos, com exceção dos que estiverem em trânsito ou que tiverem deficiência mental (HELD, 2009, p. 382).

Conclui Held que concretizar essa ideia de gestão participativa passaria necessariamente pela institucionalização de um poder público impessoal, arraigado sob um paradigma que contemplasse um fenômeno dual, em que se vissem uma reestruturação da sociedade, sobretudo com o desenvolvimento de capacidades para o debate, e uma reforma da concepção de poder dentro do Estado. Held reconhece a necessidade de separação entre Estado e Sociedade, mas afirma que o poder de tomar decisões deve ser livre de desigualdades e não estar condicionado aos interesses e restrições do capital privado.

Essa nova lógica pressupõe uma mudança na ideia de esfera pública para que se criem novos espaços que acomodem uma nova perspectiva de participação popular. Não se está mais a tratar do modelo de esfera pública burguesa que se supunha capaz de atribuir ao parlamento uma função bastante de “supervisão do público” acerca do que era discutido e que seria de interesse da “opinião pública” (HABERMAS, 2014, p. 258). Esse sistema coletivo de tomada de decisões de que Held fala acopla-se à ideia de Habermas na medida em que supõe fundar uma esfera pública onde ecloda uma adequada comunicação entre conteúdos, manifestações de opiniões e tomada de posições que não insinuem interagir em contrapontos excludentes, típicos das pretensões de êxito, mas em uma espécie de simbiose democrática de argumentos, em que a tomada de posições é orientada pelo entendimento.

Essa nova esfera pública é autônoma e se reveste de vivências que os atores trazem do *mundo da vida*. Como esclarece Habermas, os problemas tematizados na esfera pública política transparecem inicialmente na pressão social exercida pelo sofrimento que se reflete no espelho de experiências pessoais de vida. Ela retira impulsos da assimilação privada de problemas sociais que repercutem nas biografias particulares (2011, pp. 98-99).

Para Maria da Glória Gohn, trata-se de uma modalidade de interação popular talhada em uma concepção democrático-radical acerca da participação, e objetiva fortalecer a sociedade civil para a construção de caminhos que apontem para uma nova realidade social, sem injustiças, exclusões, desigualdades e discriminações, em que o pluralismo é a sua marca. Nessa perspectiva, os partidos políticos não são mais importantes do que os movimentos sociais, e os agentes de organização da participação social são múltiplos (2011, p. 21).

Alguns setores que envolvem direitos à prestação material no Brasil consagraram a participação popular em lei, como é o caso da saúde pública, acerca do qual o art. 7º, VIII, da Lei 8.080/90 assevera que as ações e serviços públicos de saúde e os serviços privados contratados ou conveniados que integram o Sistema Único de Saúde (SUS) serão desenvolvidos de acordo com as diretrizes previstas no art. 198 da Constituição Federal, mas obedecendo, dentre outros princípios, o da participação da comunidade. Além disso, a Lei 8.142/90 disciplina a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde.

Sobejam também outros exemplos em que quase sempre a participação se dá através da figura dos Conselhos, como é o caso da participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes, prevista na Lei de Diretrizes e Bases da Educação, bem como a gestão democrática por participação popular no acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, prevista no Estatuto da Cidade (art. 2º, II, da Lei 10.257/ 2001).

Mas o ponto de tensão que se propõe é que, insuflada ou não por uma atuação proativa dos Conselhos, a nova esfera pública deva fundar espaços de participação comunitária em que todos possam socializar as suas pretensões de validade aptas a serem submetidas à apreciação de uma assembleia representativa de um sistema coletivo de tomada de decisões reconhecido e aceito pelo sistema administrativo.

No ciclo de formação e aperfeiçoamento das políticas públicas, a *práxis* desse novo modelo de democracia participativa tem o seu momento, notadamente, nas três primeiras das cinco etapas do *policy cycle*, segundo a teoria de Howlett, Ramesh e Perl: montagem da agenda, formulação da política, tomada da decisão política, implementação da política e avaliação (2013, pp. 103-223).

Na etapa de montagem da agenda, os esforços em torno da efetividade da participação popular deverão gravitar sobre uma visão alternativa do pós-positivismo em que os problemas sociais que deverão ocupar a preocupação do sistema coletivo de tomada de decisões de Held se desvelem “distantes das condições econômicas ou outros processos macrosociais como a industrialização e a sindicalização. Devem pertencer somente ao reino das ideias públicas e privadas” (HOWLETT *et al*, p. 108). Significa dizer que a formação da agenda deve se desvencilhar de interesses que não convirjam com os reais objetivos de debelar ou amenizar a frustração dos titulares dos direitos de prestação material (sociais positivos), incluindo os mais refratários interesses classistas dos atores que devem agir diretamente sobre a execução das políticas. É um momento de despojamento acerca de pautas que degradem a fidedignidade do cenário caótico que necessita da atenção do poder público em nome do interesse da comunidade.

A tônica que deve reger a agenda do processo de formação da política pública (*policy-making*) deve ser fruto da experiência, contato e crítica dos atores sociais com sua própria história e tradições para que a visualização de contextos incômodos transmude-se em verdadeiros problemas que aflorem carregados da nota de imprescindibilidade de enfrentamento. Trata-se de um processo que leva em consideração as crenças encapsuladas e codificadas nos discursos construídos pelos atores sociais e políticos.

Obviamente, o nível de importância de determinadas pautas sofre severa influência do que John Kingdon chamou de “abertura de janelas políticas”<sup>2</sup>, mas a formação da agenda com os problemas que afligem a comunidade obedece a uma relação diretamente proporcional ao hábito da discussão política pelos protagonistas sociais dos infortúnios e aos processos institucionalizados de discussão periódica e eventual de políticas públicas que envolvam e considerem a opinião pública da esfera pública pós-positivista que colime pela efetividade de uma democracia participativa.

Esse desafio deve, inclusive, vislumbrar a heterogeneidade do público-alvo interagente, deflagrada pela diversidade cultural que rejeita a invisibilização de demandas que habitam um caráter de diversidade que só é possível florescer em um ambiente de respeito e reconhecimento acerca do pluralismo cultural.

2 Howlett *et al* decodificam essa passagem do trabalho de Kingdon quando identificam na sua proposta a evidência de quatro tipos de *janelas políticas*: nas *janelas de fluxo rotineiro*, os eventos com procedimentos institucionalizados desencadeiam aberturas de janelas previsíveis. Pode-se exemplificar essa janela com as discussões que *deverão* emergir quando da discussão de planos municipais de ensino, nas conferências municipais para esse fim; nas *janelas políticas discricionárias*, a atenção para uma determinada pauta é menos previsível e depende do comportamento e disposição dos atores; na *janela de problemas de externalidade*, em razão da força gravitacional de uma janela já aberta, questões conexas são atraídas e postas em discussão; e *janelas de problemas aleatórios* que são abertas de forma imprevisível em razão de eventos aleatórios tocados por crises (2013, p. 117).

Como endossa Maria da Glória Gohn, é necessária uma esfera pública de interação, diálogo e debates para que a diversidade cultural se mostre como um direito e para que, sobretudo em comunidades pobres, sejam consideradas formas culturais alternativas às dominantes (GOHN, 2013, p. 124).

Na etapa de formulação de políticas públicas, subjaz o reconhecimento de um problema, e as atenções se voltam para a elaboração de um plano de ação que atenda à sua resolução de forma exequível política e financeiramente. Trata-se da formulação de um *curso de ação* que pode ser plural, difuso e desconexo, com propostas originárias de vários atores ou de representações dos subsistemas específicos ou da sociedade civil organizada, nas quais seja importante que não se prescindia da participação popular. A formulação da política, portanto, envolve a identificação e a determinação das possíveis soluções para os problemas políticos ou, para dizê-lo de outra maneira, a exploração das várias opções ou cursos alternativos de ação disponíveis para enfrentá-los (HOWLETT *et al.*, 2013, p. 123).

Lembrando Harold Thomas e suas *fases de formulação*, Howlett, Ramesh e Perl destacam que a participação popular emerge nas fases de *apreciação* e de *diálogo* acerca da formulação da política pública. Na primeira, consideram-se os dados e as evidências, gerados tanto por *experts* quanto em consultas públicas em que o governo tanto gera quanto recebe informações sobre os problemas políticos e suas soluções; na segunda, o objetivo é a facilitação da comunicação entre os atores políticos que apresentem diferentes perspectivas para a solução do problema para se debater acerca das opções políticas. Nessa fase, a participação popular acerca das opções se subsume nas propostas que as representações porão sobre a mesa em técnicas envolvendo participantes de organizações e em que se verão os funcionários e técnicos sopesando as várias opções para identificar quais delas seguirão para o estágio de ratificação (2013, pp. 124-125).

Já na fase de tomada de decisões é indubitável que há uma tendência à diminuição do número de pessoas que farão as escolhas políticas, mas os efeitos incidentes da participação popular em estágios pretéritos – e até mesmo o necessário respeito ao caráter constitutivo dessa participação no *policy-making* – não podem ser ignorados. Quer-se dizer que o objetivo colimado nessa etapa tem por premissa o que foi deliberado em etapas de intensa participação popular e implica fazer escolhas entre um número relativamente pequeno de opções políticas alternativas, identificadas no processo de *formulação da política*, com vista a resolver um problema público (HOWLETT *et al.*, 2013, p. 157).

Ainda que, em regra, essa etapa seja atribuída a quem detém cargos formais no governo, isso não significa dizer que possam adotar a política que bem entendam. Além de deverem estar atentos ao que ocupou o espectro de preocupação e preferência da comunidade, a decisão deve se submeter ao âmbito dos conjuntos específicos de leis, regulamentações e balizas constitucionais.

No Brasil, pressupõe-se que a vinculação da opção por uma determinada política pública formulada na respectiva etapa do *policy cycle* e que não representou uma imposição sistêmica descendente em relação ao *mundo da vida* deve observar duas balizas.

A primeira delas reside no fato, para além das hipóteses estritas de participação popular em razão da soberania popular, de que trata o art. 14 da Constituição Federal (plebiscito, referendo e iniciativa popular). Essa participação não se limita a essas previsões, visto que foi erigida ao *status* de princípio fundamental da república, quando se a entende arraigada no parágrafo único do art. 1º do texto constitucional brasileiro (todo poder emana do povo, que o exerce por meio de seus representantes eleitos ou *diretamente*, nos termos desta constituição). A propósito, é esse o dispositivo considerado como fragmento normativo de democracia participativa, núcleo de sua irradiação, germe que a fará frutificar se os executores e operadores da Constituição forem fiéis aos mandamentos e princípios que a Carta Magna estatuiu (BONAVIDES, 2003, p. 40).

A partir desse dispositivo, que dá o tom da atividade popular em uma democracia participativa com protagonismo direto da comunidade, é que a mesma Constituição prevê a participação comunitária em

vários segmentos da promoção de direitos sociais, notadamente na saúde e na educação (CF, arts. 198, III, e 206, VI, respectivamente).

A outra baliza a ser observada é que a tomada de decisões, além de se circunscrever às opções da fase de formulação, deve investir-se de uma discricionariedade que se submeta ao crivo da eficiência. É que por força do art. 3º da Emenda Constitucional nº 19/98, a Constituição Federal de 1988 foi colmatada no *caput* do seu art. 37, com a previsão do princípio respectivo no texto que gere o conteúdo conformador da atividade administrativa, quando assevera que “a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos *princípios* de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e *eficiência* [...]” (BRASIL, 1998).

Dessa forma, não basta a atividade administrativa convergir com a legalidade nos seus atos, não pender à imoralidade ou se furtar à publicidade que proporciona os instrumentos de controle institucional e popular da gestão, mas, além disso, sob o paradigma do Estado Democrático de Direito, deve visar sempre “o melhor com o menor”. Quer-se dizer, com José Afonso da Silva, que o princípio da eficiência orienta a atividade administrativa no sentido de conseguir os melhores resultados com os meios escassos de que se dispõe e a menor custo. Rege-se, pois, pela regra da consecução do maior benefício com o menor custo possível (2005, p. 435). Essa percepção não pode passar despercebida quando da escolha da política pública dentre as que figuraram na etapa de *formulação*.

Mas essas oportunidades de participação popular que a esfera pública da democracia participativa deve promover ainda padecem de um proceduralismo adequado em que se firme para não se furtar ao que pertence a um paradigma filosófico conformador com essa nova forma de participação no *policy cycle*. Nesse sentido é que cabe situar quais os contornos filosóficos a partir dos quais seria apropriado sugerir a ação comunicativa de Habermas como proposta para a efetivação da participação popular na formação de políticas públicas acerca de direitos sociais deficitários.

#### 4. O GIRO LINGUÍSTICO E A AÇÃO COMUNICATIVA COMO FERRAMENTA PARA A EFETIVIDADE DA PARTICIPAÇÃO POPULAR

Como bem expressa Lenio Streck, depois do giro ontológico-linguístico, não é mais possível pensar que a realidade passa a ser uma construção de representações de um sujeito isolado (solipsista). O giro ontológico-linguístico já nos mostrou que somos, desde sempre, seres-no-mundo, o que implica dizer que, originariamente, já estamos “fora” de nós mesmos nos relacionando com as coisas e com o mundo (STRECK, 2013, p. 61). Há aqui uma mudança de perspectiva: o paradigma da consciência é calcado na ideia de um pensador solitário que busca entender o mundo à sua volta, descobrindo as leis gerais que o governam, revelando a unidade encoberta sob a diversidade aparente. Para Habermas, este paradigma não se sustenta mais (PINTO, 1996, p. 72), o que permite dizer que há uma certa resistência sistêmica incomodamente tolerada pela comunidade, de ver esse ator de pretensas luzes (assemelhado ao um *maior príncipe* medieval) indigitar, à revelia dos titulares dos infortúnios, o que seria o melhor caminho para debelar *deficits* de direitos sociais e conseqüentemente dizer quais os interesses que serão contemplados na agenda política e quais as políticas públicas que lhes corresponderão.

Em razão dessa tensão é que, nos estudos acerca da teoria da ação comunicativa, Jürgen Habermas propõe um avanço paradigmático que supera a simples utilidade do “estado de consciência” fincado na ideia do pensador solitário que busca a inteligibilidade do mundo, para alcançar uma atuação mais intersubjetiva dos componentes de uma sociedade que se supõe composta por homens livres e iguais e que se dispõe a executar tarefas afetas a uma comunidade que exercita a crítica como ferramenta transformadora destinada ao bem comum.

Nessa busca pelo abandono do solipsismo sistêmico e adoção do paradigma da intersubjetividade, Habermas procura equacionar os processos de racionalização da sociedade de que se reveste esse paradigma,

com a dinâmica e interesses capitalistas. Equivale trabalhar com o contrassenso de admitir que uma racionalidade comunicativa, na qual há uma relação intersubjetiva entre sujeitos que falam e atuam, busca o *entendimento* acerca de algo que interessa à comunidade. Tal postura não se coadunaria com uma certa razão instrumental de que se serve o capitalismo, que se estrutura no uso *não comunicativo* do saber em ações dirigidas a fins que, embora públicos, são promovidos por um sistema administrativo que comumente age ao avesso dos interesses dos beneficiários, em contexto de verdadeira colonização do seu querer.

Com efeito, o exercício da participação popular pela via da ação comunicativa se preocupa com a blindagem inicial do âmbito dos direitos sociais à interferência do interesse do mercado, dando azo a este se imiscuir na promoção daqueles somente se os interesses da iniciativa privada via sistema convergirem com os interesses do *mundo da vida*.

As escolhas públicas gravitarão sobre a perspectiva de um discurso político-deliberativo em que deverão ser aquilatadas as alternativas a partir das concepções do útil ou do *inútil* (REBOUL, 2004, pp. 44-49). Nesse cenário, Habermas entende que a formulação das políticas públicas não pode mesmo alijar a participação comunitária, cujos integrantes, numa perspectiva de igualdade e liberdade, devem ter seus discursos admitidos no processo de entendimento pela via da ação comunicativa, só podendo vê-los rechaçados se não obedecerem aos critérios de *veracidade, correção e autenticidade*.

Habermas chama de *pretensões de validade* todas as manifestações que atendem a esses requisitos e que, obviamente, não são orientadas pelo *sucesso* deliberado do discurso que lhes é subjacente, mas sim pelo *entendimento* a partir dele e considerando outras pretensões de outros atores. São atos de fala que refletem as vivências dos atores da própria comunidade acerca do que lhes aflige e cuja solução anseiam. E quando produzem esses atos de fala, esses atores se servirão de aspectos dos mundos objetivo, social e subjetivo próprio.

Nesse sentido, é que se diz que, quanto ao requisito da *veracidade*, a pretensão de validade deverá pertencer ao mundo objetivo enquanto totalidade de fatos cuja existência pode ser aferível; quanto ao requisito da *correção*, a pretensão não deverá subsidiar-se em um contrassenso normativo e deverá ser regulada pelo *mundo social* das normas que regem legitimamente os atores e suas relações entre si; e quanto ao requisito da *autenticidade*, a pretensão de validade deve refletir experiências subjetivas de que o ator tenha tido acesso em razão de qualquer condição peculiar (HABERMAS, 2012b, p. 202). Como afirma José Marcelino de Rezende Pinto,

Em síntese, podemos dizer que, para Habermas, a *ação comunicativa* surge como uma integração de, no mínimo dois sujeitos, capazes de falar e agir, que estabelecem relações interpessoais com o objetivo de alcançar uma compreensão sobre a situação em que ocorre a interação e sobre os respectivos planos de ação com vista a coordenar suas ações pela via do *entendimento*. Nesse processo, eles remetem-se a pretensões de validade criticáveis quanto à sua *veracidade, correção normativa e autenticidade*, cada uma destas pretensões referindo-se respectivamente a um *mundo objetivo* dos fatos, a um *mundo social* das normas e a um mundo das experiências *subjetivas*. (1996, p. 75)

É exatamente em processos que envolvem escolhas que implicam intimamente a identidade dos agrupamentos que a ideia de *mundo da vida* emerge na teoria da ação comunicativa como fator determinante para a necessidade de acomodar, dentro dos seus contornos, os processos de deliberação comunitária que lhe dizem respeito. À luz do mundo da vida, a ação comunicativa funciona como um chamamento à responsabilidade da comunidade acerca do que lhe é caro e inerente, em contraponto ao que lhe tenta impor o sistema.

Isso porque o mundo da vida aponta para os contextos subjacentes que “não se desprendem do fundo”, sobre os quais as decisões externas não operam transformações, ou seja, aponta para a preocupação com um substrato cultural em que se podem pressupor existentes as aflições comunitárias e onde se verificam elementos que dão identidade aos grupos. Trata-se de um “contexto não problematizável, o pano de fundo que propicia os processos de se alcançar o entendimento” (PINTO, 1996, p. 75).

Habermas rejeita a lógica sistêmica de se permitir imiscuir em assuntos que, como direitos que requerem escolhas comunitárias, dizem respeito ao mundo da vida porque se relacionam com os elementos que o compõem e que, por isso, não podem ser impostos de forma solipsista, mas sim submetidos à racionalidade comunicativa e intersubjetiva. Habermas tem claro que os processos de reprodução cultural no seio de uma comunidade, de sua integração e de sua socialização correspondem a um conteúdo subjacente que regula essa exigência e que são os próprios componentes estruturais do mundo da vida: cultura, sociedade e pessoa:

A *cultura* constitui o estoque ou reserva de saber, do qual os participantes da comunicação extraem interpretações no momento em que tentam se entender sobre algo do mundo. Defino a *sociedade* por meio das ordens legítimas pelas quais os participantes da comunicação regulam sua pertença a grupos sociais, assegurando a solidariedade. Interpreto a *personalidade* como o conjunto de competências que tornam um sujeito capaz de fala e de ação – portanto, que o colocam em condições de participar de processos de entendimento, permitindo-lhe afirmar sua identidade. (2012b, pp.252-253)

O que interessa ao mundo da vida nem sempre se integra à comunidade pela via da ação comunicativa, em que atores que o compõem, de forma livre e igual, deliberam a partir de pretensões de validade criticáveis que são submetidas ao entendimento.

É indubitável que as legislações têm evoluído de sorte a exigir a aproximação entre as deliberações acerca de assuntos do mundo da vida e a *integração societária*. É exemplo disso, no Brasil, a crescente exigência da gestão participativa em questões como saúde, educação e meio ambiente, muito embora a racionalidade sistêmica seja reticente em concretizá-la. Ademais, outras questões importantes que interessam ao mundo da vida ainda sofrem com as imposições de uma *integração sistêmica* acerca de seus conteúdos, que atendem aos interesses capitalistas.

Esses sintomas legais e também constitucionais que convergem com a efetividade de uma democracia participativa desperta a atenção para o pensamento de Habermas, de que a *evolução social* dar-se-ia exatamente num contexto em que os processos de racionalização através da ação comunicativa orientada pelo entendimento galgariam mais espaço nos contextos normativo e instrumental, em detrimento da integração sistêmica.

Mas a *práxis* da ação comunicativa que se propõe vinculativa ao sistema administrativo requer uma série de incrementos no mundo da vida que vão desde a consciência cultural e do sentimento de pertencimento acerca da definição do que se entenda por melhor interesse societário, até o fomento de procedimentalismos que façam emergir uma integração social por si mesma e quiçá insuflada por órgãos que detenham poder de *accountability* e que se percebam integrantes da promoção dos processos de integração social acerca dos assuntos que dizem respeito ao mundo da vida. O Ministério Público é exemplo de instituição com essa natureza.

Assim, as demandas não organizadas do mundo da vida que reclamariam processos de integração linguística, embora permaneçam latentes, tendem a sucumbir enquanto procedimento e abrem espaço para que se estabeleça a normatividade ditada por meios diretores deslinguisticados tocados pela esfera sistêmica e por quem a exerce sob a influência capitalista. O que aflora do mundo da vida começa a perder espaço, e as relações começam a ser reguladas. Aqui o perigo: o mundo da vida começa a ser entendido como elemento do meio ambiente do sistema e não mais como um difusor de decisões que deveriam regulá-lo. As organizações governamentais ganham autonomia e se neutralizam tornando-se indiferentes aos componentes do mundo da vida (cultura, sociedade e personalidade, esta como poder de agir e falar). O sistema social rompe o horizonte do mundo da vida e se distancia do saber intuitivo da prática comunicativa cotidiana.

Há então uma migração/regressão das ações orientadas pelo entendimento, para as orientadas pelo sucesso que se revelam por meios deslinguisticados e solipsistas tocados pelo poder e pelo dinheiro. Começam a se ver direitos como o da educação, não como um serviço a ser prestado com eficiência, mas como um negócio lucrativo para os prestadores de serviço.

A consequência desse quadro é uma convulsão da integração social no contexto do mundo da vida. Há uma dispersão em que o mundo da vida se vê não mais necessário para coordenar as ações que lhe interessam porque a racionalização societária foi substituída pelo que vem do sistema. Daí as estruturas dos espaços públicos autônomos como os conselhos municipais e a sociedade civil organizada passam a ser conduzidos a uma importância medíocre, haja vista que sua independência é minada por quem comanda o sistema.

A esse processo em que os meios deslinguisticados assumem as funções de coordenar as ações, alijando para a periferia do sistema os processos comunicativos mediados linguisticamente (PINTO, 1995, p. 85), Habermas chama de *colonização do mundo da vida*.

O desafio que Habermas sugere no momento em que o mundo da vida e sua racionalização comunitária se veem colonizados pela racionalização sistêmica, é a retomada das bases do paradigma filosófico da virada linguística para alocar, no domínio da comunidade, as deliberações acerca dos assuntos/direitos que dizem respeito a ela e que demandam escolhas que devem ser essencialmente comunitárias, para depois integrarem o mérito administrativo na promoção das políticas públicas. Como afirma Pinto, “a tarefa que se coloca então é a reconquista daquelas estruturas simbólicas do mundo da vida (cultura, sociedade e pessoa) pelos mecanismos que coordenam a ação através da busca do entendimento”. E isso passa necessariamente pela “moralização dos temas públicos, via discussão política, aberta a todos”. (1996, pp. 92 e 99)

O que Habermas persegue é a instituição de uma esfera pública que se habilite como uma rede que acolha a comunicação de conteúdos, tomadas de posições e de opiniões, que esteja em sintonia com a compreensibilidade geral da prática comunicativa cotidiana. E importa perceber que, quando a esfera pública abrange questões politicamente relevantes, deixa a cargo do sistema político somente a elaboração especializada, reservando a si, antes e primordialmente, o mais importante e estrutural quanto ao conteúdo: uma estrutura comunicacional do agir orientado pelo entendimento (HABERMAS, 2011, p. 93), que, para a presente discussão, concentra-se no desvelamento e materialização de políticas públicas adequadas para a promoção de direitos sociais. O burocrático não pertence ao universo comunitário, e o âmbito de atuação da participação popular no *policy cycle* volta-se para a definição da agenda política e para a escolha coletiva considerando as opções mais satisfativas e eficientes para enfrentar os problemas.

## 5. UMA POSTURA PROATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO

A grande questão com a qual se depara nesse estágio de discussão é sob que condições e atendendo a que influxos se construiriam espaços públicos em que se pudesse institucionalizar um *poder público impessoal*.

É nesse momento que, dentre outras alternativas, emerge com propriedade o papel do Ministério Público enquanto instituição com atribuição para a defesa de direitos transindividuais que se identificam com os interesses que compõem o mundo da vida. Essa atribuição de defesa alia-se ao poder de *accountability* horizontal que a Constituição Federal atribuiu à instituição, permitindo-lhe monitorar os graus de eficiência das políticas públicas, bem como os alcances de sua eficácia e efetividade na transformação das vidas dos beneficiários. Fala-se mesmo de uma necessária atuação proativa da instituição para que participe do processo de concretização da *nova esfera pública*.

Mas a revelação da identidade do Ministério Público pela sua face demandista ainda é um problema porque, além de nem sempre ser a mais eficiente, essa acepção é ainda fortemente entronizada em muitos de seus membros e nos órgãos de orientação de fiscalização interna. Com isso, perde-se ou se arrefece um importante ator em um sistema de pressão pela formação do mérito administrativo a partir de uma participação mais ativa da sociedade com vista a concretizar o princípio da participação democrática na gestão.

Na contramão dessa perspectiva até institucionalmente autofágica que afasta a instituição do seu perfil constitucional, exsurge o papel das audiências públicas que podem ser promovidas pelo Ministério Público, com formatos propositivos que medeiem e vinculem as discussões entre o Poder Público e a sociedade, em verdadeiro exercício da ação comunicativa sugerida por Habermas.

O espaço proporcionado por esse modelo pedagógico-propositivo de audiência pública no âmbito do Ministério Público poderá subsidiar o debate entre essas relações intersubjetivas, fazendo com que os cidadãos abandonem a sua compreensão egocêntrica do mundo para revelarem suas concepções a partir do que for útil ao entendimento coletivo. Isso porque a racionalização que se busca com o agir comunicativo tem seu ponto de referência constituído por um potencial de racionalidade plural que pode ser reativado em níveis diversos à luz da imagem do mundo. Com Habermas,

se as ações sociais são coordenadas pelo caminho do entendimento, são as condições formais de um acordo racionalmente motivado que indicam a maneira pela qual se podem racionalizar as relações entre os participantes das interações. No fundo, essas relações são consideradas racionais na medida em que as decisões sim/não portadoras de um consenso decorrem de processos de interpretação *pelos próprios envolvidos*. De maneira correspondente, um mundo da vida pode ser considerado racionalizado na medida em que permite interações que não sejam guiadas por meio de um comum acordo *prescrito* por via normativa, mas sim – direta ou indiretamente – por meio de um entendimento *alcançado* por via comunicativa. (2012a, p. 586)

É a partir do que compõe a ação comunicativa, diferente de um perfil demandista de Ministério Público, que a instituição pode explorar as insatisfações subjacentes aos pontos nevrálgicos dos problemas de interesse transindividual ainda em estágios em que possam eles se valer democraticamente de discussões a partir dos próprios sujeitos de direito, cujos consensos possam se adequar, ainda e da melhor forma possível, a posturas comissivas da Administração que possam debelar os conflitos sem que se chegue à judicialização dessas demandas a pretexto de questionar a vinculação da esfera sistêmica à concretização de direitos positivos previstos constitucionalmente.

É difícil não se admitir que os frutos do exercício da ação comunicativa, extraídos das interações com vista ao entendimento e geradas nessas audiências públicas, revelar-se-iam como representação de conteúdo crítico expressado pelos atores sociais do qual emergiriam tensões com “veracidade da informação” (aspecto do mundo objetivo), passando por uma “correção normativa” somente disponibilizável pelo “mundo social” dos atores e pela “autenticidade e sinceridade” do discurso à luz das experiências próprias do seu “mundo subjetivo”. Com efeito, a par da efetivação desses pressupostos, ter-se-ia uma produção social prodigiosa com vista ao entendimento, que é a base da ação comunicativa de Habermas quando diz que ela se dá

quando os planos de ação dos atores envolvidos são coordenados não por meio de cálculos egocêntricos do êxito que se quer obter, mas por meio de atos de entendimento. No agir comunicativo os participantes não se orientam em primeira linha pelo êxito de si mesmos; perseguem seus fins individuais sob a condição de que sejam capazes de conciliar seus diversos planos de ação com base em definições comuns sobre a situação vivida. De tal forma, a negociação sobre as definições acerca da situação vivida faz-se um componente essencial das exigências interpretativas necessárias ao agir comunicativo. (2012a, p. 496)

Por outro lado, os fluxos pedagógicos gerados pelo exercício da ação comunicativa a partir da atuação do Ministério Público com vista à defesa de direitos coletivos lesados não deixam inclusive de legitimar politicamente os titulares do sistema porque, nessa perspectiva, consideram e tendem a acolher o que se apresenta como fidedigno em sede de reclamos populares, tanto para a formação da agenda política quanto para a formulação das opções das políticas públicas – pois o objetivo da razão comunicativa é buscar o “entendimento” a partir da compreensão da situação em discussão na visão dos detentores do interesse-coletividade. Haveria efetiva concretização da gestão democrática, tendo como pano de fundo um procedimentalismo democrático que contemplaria a participação popular na gestão.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pelo exposto, vê-se que a natureza da representação política que se extrai da concepção de mandato representativo, embora supere a lógica nefasta do mandato imperativo que se esvaiu com o surgimento do Estado Moderno, não é suficiente como influxo à movimentação do sistema administrativo com vista à efetividade dos direitos sociais aviltados.

Ao contrário, há que se desvelarem instrumentos que concretizem uma verdadeira democracia participativa necessária para visibilizar o *deficit* de dignidade gerado pela escassez de recursos de pela *colonização do mundo da vida* no que tange às escolhas públicas, para, enfim, debelarem problemas na constituição da agenda política, na formulação de alternativas operacionais e, enfim, na tomada de decisões acerca das políticas públicas necessárias.

Como consectário lógico dessa demanda e como ambiência para a *práxis* de uma nova esfera pública sob o paradigma da virada linguística, viu-se que é imprescindível que se promovam espaços públicos de discussão e deliberação em que procedimentos comunicativos ativem um contexto propício ao *entendimento* acerca das pretensões de validade que eclodam da comunidade e que, embora criticáveis, possam resistir à análise e ponderações dos atores da intersubjetividade para se servirem como substrato às melhores escolhas.

Nesse contexto, avulta o importante papel do Ministério Público que, mais do que um órgão de fiscalização e de responsabilização administrativa dos dirigentes do sistema perante o Poder Judiciário, pode funcionar como indutor e promotor desses espaços públicos através de audiências públicas pedagógico-propositivas que envolvam *mundo da vida* e *sistema*, em um exercício genuíno de ação comunicativa que concretize o princípio da gestão democrática através de uma efetiva participação popular procedimentalmente coerente com o que é caro à democracia participativa.

## 7. REFERÊNCIAS

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2004.

\_\_\_\_\_. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. Rio de Janeiro: Forense, 1980.

\_\_\_\_\_. **Teoria constitucional da democracia participativa**. São Paulo: Malheiros, 2003.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Emenda Constitucional 19/1998**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: jun. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei 8.080/1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8080.htm)>. Acesso em: jul. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 8.142/1990**. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8142.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8142.htm)>. Acesso em: jul. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei 10.257/2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências (Estatuto da Cidade). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: jul. 2016.

- CARVALHO NETTO, Menelick de. A hermenêutica constitucional sob o paradigma do Estado Democrático de Direito. *In*: CATTONI, Marcelo (Coord.). **Jurisdição e hermenêutica constitucional**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.
- GALINDO, Bruno. **Teoria intercultural da Constituição**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2006.
- GIANNETTI, Eduardo. **Vícios privados, benefícios públicos?** A ética na riqueza das nações. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.
- GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2011.
- \_\_\_\_\_. **Movimentos sociais e redes de mobilizações civis**. Petrópolis: Vozes, 2013.
- HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade II**. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2011.
- \_\_\_\_\_. **Mudança estrutural da esfera pública**. Tradução de Denilson Luís Werle. São Paulo: Editora UNESP, 2014.
- \_\_\_\_\_. **Teoria do agir comunicativo: racionalidade da ação e racionalização social**. Volume 1. São Paulo: Martins Fontes, 2012a.
- \_\_\_\_\_. **Teoria do agir comunicativo: sobre a crítica da razão funcionalista**. Volume 2. São Paulo: Martins Fontes, 2012b.
- HELD, David. **Modelos de Democracia**. Traduzido por Teresa Alberó. ESPAÑA: Alianza, 2009.
- HOWLETT, Michael; RAMESH, M. PERL, Anthony. **Política pública, seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora**. Tradução de Francisco G. Heidemann. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- LACERDA, Gustavo Biscaia de. Discurso aos eleitores de Bristol. **Revista de Sociologia Política**. v. 20. N. 44. Nov. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v20n44/v20n44a08.pdf>>. Acesso em: jun. 2016.
- PINTO, José Marcelino de Rezende. **A teoria da ação comunicativa de Jürgen Habermas: conceitos básicos e possibilidades de aplicação à administração escolar**. *Paidéia (Ribeirão Preto)* [on-line]. 1995, n.8-9, pp. 77-96. ISSN 0103-863X.
- \_\_\_\_\_. **Administração e Liberdade: um estudo do Conselho de Escola à luz da Teoria da Ação Comunicativa de Jürgen Habermas**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1996.
- REBOUL, Olivier. **Introdução à retórica**. Tradução de Ivone Castilho Benedetti. São Paulo: Martins Fontes, 2004.
- SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2005.

STRECK, Lenio Luiz. **O que é isto – decido conforme minha consciência?** Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013.

VEGA, Pedro de. Significado constitucional de la representación política. **Revista de Estudios Políticos**. Número 44. España: Nueva Epoca, Marzo-Abril, 1985.