

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO E INSTITUIÇÕES DO SISTEMA DE JUSTIÇA

JOSÉ MÁRCIO MAIA ALVES

**AÇÃO COMUNICATIVA E PARTICIPAÇÃO POPULAR NA FORMAÇÃO E
APERFEIÇOAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE INTERESSES SOCIAIS:**
uma proposta para a efetividade da participação popular, a partir da atuação
do Ministério Público

São Luís
2017

JOSÉ MÁRCIO MAIA ALVES

**AÇÃO COMUNICATIVA E PARTICIPAÇÃO POPULAR NA FORMAÇÃO E
APERFEIÇOAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE INTERESSES SOCIAIS:**
uma proposta para a efetividade da participação popular, a partir da atuação
do Ministério Público

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito e Instituições do Sistema de Justiça, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Direito e Instituições do Sistema de Justiça.

Orientador: Prof. Dr. Nelson Juliano Cardoso Matos

São Luís
2017

JOSÉ MÁRCIO MAIA ALVES

**AÇÃO COMUNICATIVA E PARTICIPAÇÃO POPULAR NA FORMAÇÃO E
APERFEIÇOAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE INTERESSES SOCIAIS:**

uma proposta para a efetividade da participação popular, a partir da atuação
do Ministério Público

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito e Instituições do Sistema de Justiça da Universidade Federal do Maranhão, como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Direito e Instituições do Sistema de Justiça.

Aprovada em: / /

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Nelson Juliano Cardoso Matos (Orientador)
Universidade Federal do Maranhão

Profa. Dra. Mônica Teresa Costa Sousa
Universidade Federal do Maranhão

Profa. Dra. Cláudia Maria da Costa Gonçalves
Universidade Federal do Maranhão

A Deus, que em sua infinita generosidade traçou os caminhos para mais esta conquista; à minha família, a Kaline, Jamile, Lara e Khalil José Sauáia Alves, para que percebam que há sempre espinhos em meio às veredas estreitas, mas que é preciso seguir porque os vincos amadurecem o fruto e, por isso, a chegada será sempre grandiosa não pelo sucesso, mas pelo aprendizado que as marcas proporcionam.

AGRADECIMENTOS

Não se percorre sozinho o caminho para a conclusão de um mestrado. Nesse processo, a generosidade das pessoas que querem ver suas ideias iniciais se transformarem em algo profícuo para a academia e para a sociedade, agrega-se numa corrente de entusiasmo e crítica extremamente prodigiosa, propagando uma energia positiva que o leva para um só caminho: fazer o melhor possível para dar a sua contribuição. Por isso é preciso agradecer.

Agradecer primeiramente ao Deus com o qual comprometi a minha vida. Àquele que na sua infinita misericórdia e bondade rege os meus passos. Nessa caminhada, não foi diferente. Sua presença foi muito forte desde o planejamento para esse projeto, passando pelas angústias e incertezas da seleção, até as dificuldades para enfrentar os desafios das fases de créditos e de redação efetiva da dissertação;

À minha família, pela fervorosa confiança de que o objetivo seria alcançado, mas sobretudo à família nuclear formada por mim, minha esposa Kaline e meus filhos Jamile, Lara e Khalil. A compreensão pela ausência em razão das atividades do mestrado e o acalento nos momentos de dificuldades foram muito importantes para que eu chegasse até aqui;

Ao Conselho Superior do Ministério Público, por ter depositado em mim a confiança de que o meu afastamento para me dedicar com exclusividade às atividades do mestrado poderia resultar em boas sugestões que pudessem aprimorar a instituição;

Às coordenações e equipes do Centro de Apoio Operacional da Educação e da Assessoria Técnica da Procuradoria Geral de Justiça do Maranhão, pela disponibilidade e presteza no fornecimento dos dados que subsidiaram esta pesquisa;

Ao professor do PPGDIR/UFMA e colega de Ministério Público, Cássius Guimarães Chai, pelo incentivo para que eu conseguisse lograr êxito na seleção do mestrado e pela generosidade de sugerir aperfeiçoamentos às ideias iniciais mobilizadas para a elaboração do projeto de pesquisa;

A todos os professores do Programa, pela dedicação e esmero no decorrer das sessões das suas disciplinas durante a fase de créditos, mas um especial agradecimento à despretentiosa competência da Professora Doutora Mônica da Silva Cruz, cuja disciplina ministrada agregou muito ao texto final da minha dissertação e de quem tive a honra de receber valiosas contribuições na qualificação da versão preliminar deste trabalho de conclusão;

À generosidade da Professora Doutora Mônica Teresa Costa Sousa, que participou de todas as bancas que envolveram minha pesquisa, desde a qualificação do projeto, até a defesa final. Suas contribuições criteriosas e seus comentários estimulantes deram-me a confiança de

que tinha nela uma entusiasta da minha proposta de pesquisa e uma pessoa que desejava sinceramente que tudo enveredasse pelo melhor caminho a seguir. Conviver com a Professora Mônica Sousa, tanto nas sessões da sua disciplina de Direito e Desenvolvimento, quanto nas sessões de qualificação, foi um aprendizado valioso e um testemunho da sua competência e compromisso com a produção do conhecimento;

À disponibilidade com que a Doutora Cláudia Maria da Costa Gonçalves, professora do PPG de Políticas Públicas da UFMA, aceitou fazer parte dessa minha trajetória pelo mestrado em Direito, tendo engrandecido a defesa da minha dissertação com a sua criteriosa crítica enquanto avaliadora externa. Sua participação intensa nas discussões e sua aprovação do texto na sessão pública de defesa me deram a certeza de que o caminho percorrido foi digno, como eu pretendia que fosse desde o início;

Agradecimentos mais que especiais ao meu estimado orientador, Professor Doutor Nelson Juliano Cardoso Matos. Nunca vi tanta generosidade. Foi um imenso prazer ter inaugurado uma amizade tão fraterna, com suporte em um profundo respeito e em uma identidade de propósitos que nos uniu de forma tão natural.

Mais do que um professor dedicado e dotado de um conhecimento que, apesar de profundo, não se mostra pretensioso e nem constrange os neófitos, o professor Nelson é de uma educação e gentileza que saltam aos olhos. Além disso, é de uma sabedoria e de uma espiritualidade que o imantam com uma luz que irradia paz e serenidade por onde passa e sobre quem cruza o seu caminho. É um ser humano evoluído em caráter e em espírito. Meus sinceros agradecimentos pelo convívio amistoso e pela parceria;

Meus agradecimentos aos colegas da quarta turma do mestrado, por compartilharem todos os desafios e aflições desses dois anos de convívio intenso, mas que também tiveram momentos de alegrias e de muita fraternidade. Fiz amigos que levarei para a vida toda;

Por fim, agradeço ao profissionalismo das servidoras do PPGDIR/UFMA e aos professores e mestrandos que compuseram o colegiado do Programa e que sempre foram zelosos em atender os pleitos que interessaram à minha passagem pelo mestrado.

Se tudo correr segundo teus desejos, não te deixes levar pelo orgulho. Não se deve abusar dos benefícios e os transformar em armas de malícia. (...). Sê caridoso com os pobres e socorre-os sempre que puderes. (...). Escolhe para tua companhia homens diretos e prudentes, leigos e sacerdotes, e foge dos círculos dos maus. (...). Procura conservar e estabelecer a paz entre teus súditos e zela pelos bons costumes entre o povo. Trata de dar a ele bons juízes e funcionários e fiscaliza bem o procedimento deles, a fim de que não haja lugar para vícios, parcialidade, fraude e imoralidade. Cuida para que na corte as despesas se limitem ao indispensável.

(SÃO LUÍS, REI DE FRANÇA
Fragmentos de seu testamento a seu filho)

Se queremos estabelecer relações corretas entre os seres humanos, não deve haver compulsão, nem mesmo persuasão. Como pode haver afeto e genuína cooperação entre os que detêm o poder e os que a ele estão submetidos? Quando se considera sem paixão esse problema da autoridade e tudo o que ele implica, quando se percebe que o próprio desejo de poder é, em si, destrutivo, tem-se uma espontânea compreensão de todo o “processo” da autoridade. No momento em que abolirmos a autoridade, estaremos em parceria, e só então haverá cooperação e afeto.

(JIDDU KRISHNAMURTI)

A pessoa que tem a habilidade para fazer mais do que cuidar de si própria, deve usá-la em prol da comunidade.

(MICHELLE RHEE)

RESUMO

Este trabalho pretende investigar a possibilidade de instituições com incumbência de defesa de interesses sociais exercerem um papel mediador entre sistema político e sociedade civil no ciclo de formação ou aperfeiçoamento de políticas públicas. Enquanto instituição com essa natureza, o Ministério Público foi destacado na pesquisa a partir de uma perspectiva resolutiva de suas atribuições, para se investigar se é possível a sua atuação como fomentador e coordenador da esfera pública em arenas constituídas pela própria instituição ou por outras que ostentem em suas funções a incumbência de defesa de interesses sociais. O pressuposto deste trabalho assentou-se na superação do paradigma da consciência pelo paradigma da linguagem e teve na ação comunicativa a ferramenta para se alcançarem níveis satisfatórios de efetividade de participação popular. O referencial teórico do trabalho foi a percepção de Jürgen Habermas acerca da democracia deliberativa, notadamente à luz da teoria da ação comunicativa. A pesquisa foi bibliográfica em parte, que se somou a uma pesquisa de campo para avaliar recortes de dois projetos do Ministério Público do Maranhão. Inicialmente, foram abordados aspectos da constituição da esfera pública contemporânea e intersubjetiva em que interagem atores que compõem uma representatividade política material da sociedade e de seus grupos de interesse, dando-se relevância ao papel do associativismo local, dos novos movimentos sociais e de suas redes no processo de formação e aperfeiçoamento de políticas públicas de interesses sociais. A dissertação tratou do fenômeno da participação popular diante dos paradigmas filosóficos e ressaltou a necessária atenção com as modalidades dos atos de fala que eclodem na esfera pública, a fim de que os resultados da ação comunicativa não sejam deturpados, de forma a garantir que as deliberações coletivas nos espaços públicos de discussão obedeçam a critérios de um procedimentalismo democrático que se pretenda adequado à luz da teoria de Habermas. Estabelecidas as bases para a afirmação da democracia deliberativa à luz do agir comunicativo, foram expostas razões para se acreditar que o Ministério Público, como instituição vocacionada à defesa de interesses sociais e detentora de poder de *accountability* horizontal, pode exercer importante papel na mediação entre os interesses da sociedade civil e do sistema administrativo, inclusive admitindo-se a criação de um fórum no âmbito das suas funções institucionais em que as bases da ação comunicativa possam ser garantidas e coordenadas por seus membros. A dissertação abordou, ainda, uma forma de aquilatar a efetividade da influência e normatividade da participação popular diante do sistema político no ciclo de formação de políticas públicas. Foi apresentada uma conformação ideal da relação entre sociedade e sistema para que se garanta responsividade administrativa entre o que a primeira deseja e o que o segundo oferece a título de bem-estar social. Apresentaram-se também alguns fatores de estabilização dessa conformação ideal, que podem ser ativados pelo Ministério Público. Nesse sentido, o trabalho fez uma análise de conteúdo em recortes de dois projetos sustentados pelo Ministério Público do Estado do Maranhão para demonstrar como devem ser promovidos esses fatores estabilizadores e quais os seus limites. Essa análise foi realizada a partir do levantamento de dados do Ministério Público com o objetivo de fazer uma análise de processos em que se verificou se os meios utilizados pela instituição atenderam aos fins propalados na constituição dos recortes dos respectivos projetos. Foram utilizadas como técnicas, a pesquisa bibliográfica sobre o referencial teórico do trabalho e a análise documental de dados colhidos no Ministério Público do Estado do Maranhão.

Palavras-chave: Ministério Público. Ação comunicativa. Interesses sociais. Participação popular. Políticas públicas.

ABSTRACT

This work aims to investigate the possibility of institutions which have responsibility to defend social interests to exercise a mediating role between the political system and civil society in the cycle of formation or improvement of public policies. As an institution of this nature, the Prosecutor's Office will be highlighted in the research from a resolute perspective of its attributions, in order to investigate whether it is possible to act as a promoter and coordinator of the public sphere in arenas constituted by the institution itself or by others that have, in their functions, the task of defending social interests. The assumption of this work is based on the overcoming of the consciousness paradigm by the language paradigm and it has the communicative action like the tool to reach satisfactory levels of effectiveness of popular participation. The theoretical reference of the work is the Jürgen Habermas' perception about deliberative democracy, especially based on the theory of communicative action. The research will be part bibliographical, which will be added to a field research to evaluate cuts of some projects of the Prosecutor's Office of Maranhão. First of all, aspects of the constitution of the contemporary and intersubjective public sphere will be approached in which actors that make up a material political representation of society and its interest groups interact between themselves, giving importance to the role of local associativism, new social movements and their networks inside of the process of formation and improvement of public policies of social interests. The text will deal with the phenomenon of popular participation in the face of philosophical paradigms and emphasize the necessary attention with the modalities of speech acts that hatch in the public sphere, so that the results of communicative action are not misrepresented, in order to ensure that collective deliberations in the public spaces of discussion obey the criteria of a democratic proceduralism that intend itself adequated according the Habermas' theory. Establishing the bases for the affirmation of deliberative democracy based on communicative action, reasons will be exposed to believe that the Prosecutor's Office, as an institution dedicated to defending social interests and holding horizontal accountability power, can exercise an important role in mediation between interests of civil society and the administrative system, including the creation of a forum within its institutional functions where the bases of communicative action can be guaranteed and coordinated by its members. The text will also address a way of assessing the effectiveness of the influence and normativity of popular participation before the political system in the cycle of public policy formation. An ideal conformation of the relationship between society and the system will be suggested, so that to guarantee administrative responsiveness between what the former wishes and what the latter offers as social welfare. Some stabilization factors of this ideal conformation will be suggested, which can be activated by the Prosecutor's Office service. In this sense, the work will make a content analysis in two project cutbacks supported by the Prosecutor's Office of the State of Maranhão to demonstrate how these stabilizing factors should be promoted and what their limits are. This analysis will be carried out from the data collection of the Prosecutor's Office with the purpose of analyzing the processes in which it will be verified if the means used by the Institution have achieved the goals set forth in the constitution of the cutbacks of the respective projects. The bibliographical research on the theoretical reference of the work and the documentary analysis of data collected at the Prosecutor's Office of the State of Maranhão will be used as techniques.

Keywords: Prosecutor's Office. Communicative action. Social interests. Popular participation. Public politics.

LISTA DE QUADROS E FIGURAS

Figura 1	- Rede de movimentos sociais que demonstra o cenário de organização da sociedade civil, segundo Ilse Scherer-Warren.....	50
Quadro 1	- Relação da disponibilidade para a recepção de novas ideias e de novos atores, com a identificação de sistemas administrativos fechados ou abertos.....	58
Figura 2	- Cubo democrático. Modelo de Archon Fung para os mecanismos de governança mais usuais.....	161
Figura 3	- Cubo democrático ideal hipotético para a efetividade da participação popular.....	165
Quadro 2	- Fatores de estabilização dos eixos do cubo democrático ideal hipotético.....	173

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACP	Ação Civil Pública
AD	Análise do Discurso, de vertente francesa
ADC	Análise do Discurso Crítica
CAE	Conselho de Alimentação Escolar
CF	Constituição Federal
EFG	Escola de Formação de Governantes
EOP	Estruturas de Oportunidades Políticas
EUA	Estados Unidos da América
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
LACP	Lei da Ação Civil Pública
LC	Lei Complementar
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MPE	Ministério Público Estadual
NMS	Novos Movimentos Sociais
ONG	Organização Não-Governamental
PDD	Poliarquia Diretamente Deliberativa
PGJ/MA	Procuradoria Geral de Justiça do Estado do Maranhão
PNMA	Política Nacional de Meio Ambiente
PPA	Plano Plurianual
SOMA	Sistema de Orientação, Monitoramento e Avaliação
TAC	Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TMR	Teoria da Mobilização de Recursos
TNMS	Teoria dos Novos Movimentos Sociais
TPP	Teoria do Processo Político

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	13
2	ESPAÇO PÚBLICO, ATORES E CAMPO DE ATUAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR COM VISTA À MELHORIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	21
2.1	Uma nova esfera pública.....	23
2.2	Os atores da nova esfera pública: os novos movimentos sociais e suas redes.....	42
2.3	Os pontos de impacto da atuação da nova esfera pública: o <i>policy cycle</i>.....	52
3	A AÇÃO COMUNICATIVA COMO INSTRUMENTO DE EFETIVIDADE DA PARTICIPAÇÃO POPULAR COM VISTA À FORMAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	62
3.1	A participação popular e a ação comunicativa à luz dos paradigmas filosóficos.....	65
3.2	O mundo da vida e a sua relação com o sistema político: o surgimento das patologias sociais e a tensão entre as racionalidades social e cultural.....	73
3.3	As ações instrumental e comunicativa e os atos de fala diante das orientações pelo êxito e pelo entendimento.....	84
3.4	O paradigma da linguagem em ação: o agir comunicativo.....	94
4	A PARTICIPAÇÃO POPULAR E O MINISTÉRIO PÚBLICO COMO INSTRUMENTOS PARA A EXIGÊNCIA DE PROCESSOS DEMOCRÁTICOS NO CICLO DE FORMAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS ACERCA DE INTERESSES SOCIAIS.....	108
4.1	A vocação institucional do Ministério Público para uma atuação mediadora entre sociedade e Estado no <i>policy cycle</i>: uma análise discursiva da “incumbência de defesa” de interesses sociais.....	109
4.2	A legitimidade interventiva do Ministério Público como órgão com poder de <i>accountability</i> e a sua implicação no <i>policy cycle</i>.....	125
4.3	O Fórum do Ministério Público.....	137

5	O MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO E A ESTABILIZAÇÃO DAS CONDIÇÕES IDEAIS PARA A EFETIVIDADE DA PARTICIPAÇÃO POPULAR.....	152
5.1	Uma forma de aquilatar a participação popular na definição de políticas públicas: o cubo democrático de Archon Fung.....	152
5.2	Os fatores de estabilização das condições ideais para a efetividade da participação popular.....	162
5.3	Um recorte da experiência do Ministério Público do Estado do Maranhão.....	174
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	185
	REFERÊNCIAS.....	193

1 INTRODUÇÃO

O ponto central deste trabalho parte de duas especulações iniciais: é possível criar procedimentos para a efetividade da democracia deliberativa com base na teoria da ação comunicativa, em que a participação popular tenha ingerência na formação de políticas públicas de interesses sociais? É possível que instituições concebidas para a defesa de interesses sociais – como é o caso do Ministério Público, que teve essa incumbência de defesa constitucionalmente prevista – tenham um papel determinante na organização da esfera pública que a ação comunicativa exige, bem como na mediação da sociedade civil com os representantes do sistema?

Na busca por respostas a essas indagações, o pressuposto deste trabalho assenta-se na superação do paradigma da consciência pelo paradigma da linguagem e tem no agir comunicativo a ferramenta para se alcançarem níveis satisfatórios de efetividade de participação popular. A pesquisa aborda a percepção de Jürgen Habermas acerca da democracia deliberativa, notadamente a partir dos pressupostos da sua teoria da ação comunicativa.

Sob a perspectiva de uma democracia em que aparentemente a sociedade cada vez menos se vê em sintonia com os seus representantes formais, a defesa de interesses sociais por atores que têm incumbência para tanto e que podem ser substitutos processuais deve ir além de seu perfil demandista, porquanto esta lógica de ação supõe uma lesão prévia de direitos. Com efeito, essa deve ser apenas uma faceta de um sistema de defesa de direitos sociais que instituições com essa natureza podem e devem assumir.

Inaugurar outra via de ação mais resolutiva, não-judiciosa e que convirja com uma proposta emancipadora de democracia deliberativa é um nicho de atuação ainda pouco explorado para essas instituições públicas e privadas que podem interagir nesse processo, cujos resultados podem ser muito eficientes, visto que tais iniciativas tratariam com a promoção de direito sociais em um momento prévio à formulação e melhoramento de políticas públicas afetas a eles, em que se poderiam mediar os recursos escassos com as demandas a partir de uma avaliação publicizada das carências que reverberariam em mais responsividade administrativa no sentido de se ver mais identidade entre o que a sociedade quer e o que lhe é oferecido.

Mas há forças contrapostas nesse processo. É que por trás dessa incômoda inapetência para dar cabo à responsabilidade de promoção de interesses sociais, figuram os interesses dos meios autorreguladores do dinheiro e do poder mobilizados pelos subsistemas

econômico e administrativo que oprimem qualquer solfejo social emancipatório, haja vista que operam ainda sob o paradigma de dominação da modernidade eurocêntrica.

Este trabalho visa demonstrar a possibilidade de a esfera pública exercer um razoável controle sobre o subsistema administrativo quanto à promoção de políticas públicas acerca de interesses sociais, de sorte que exsurja uma relação respeitosa entre ambos a partir de uma mudança de paradigma para a definição do que se fará com os recursos escassos que podem ser destinados aos direitos de segunda dimensão.

Especula-se que enveredar por esse objetivo possa permitir se passar por uma visão de atuação pedagógico-propositiva a partir de uma atuação do Ministério Público enquanto instituição incumbida constitucionalmente da defesa de interesses sociais, fazendo-se isso com base na mobilização de uma esfera pública contemporânea através de espaços públicos em que se pratique a teoria da ação comunicativa de Jürgen Habermas no ciclo de formação de políticas públicas (*policy cycle*).

A razão de conceber esse potencial no Ministério Público, além de remontar a previsão constitucional do *caput* do art. 127, da Constituição Federal, deve-se ao fato de se tratar de uma instituição dotada de um certo poder de *accountability*, ou seja, um poder-dever de exigir do Estado a consecução dos objetivos constitucionais acerca da promoção de direitos, somado ao de acionar os gestores faltosos nesse mister, a fim de que sejam responsabilizados judicialmente. Trata-se, portanto, de uma instituição que, dada essa sua peculiar legitimidade bivalente¹, pode ter um potencial importante para ativar um movimento social catártico, ainda que localizado, e que, por isso, tem todas as condições de mediar os interesses da sociedade com o subsistema administrativo.

Mas essa relação revela um problema que ocupou a preocupação do autor no exercício profissional de órgão de execução do Ministério Público e que o motivou para a pesquisa: como conceber um Ministério Público que não se imiscua na formação do mérito administrativo para além dos limites das suas atribuições, mas, ao mesmo tempo, que garanta a participação popular na formação e também aperfeiçoamento de políticas públicas de direitos sociais positivos?

O que sucede é que uma eventual mediação da instituição nesse sentido não pode significar uma substituição dos interesses dos titulares dos direitos por aquilo que os membros

¹ Diz-se aqui “bivalente” porque essa legitimidade envolve a “incumbência de defesa” de interesses sociais no sentido de impelir ações positivas, além de um poder-dever de cobrar e responsabilizar quem, embora tenha a obrigação de os promover de forma eficiente enquanto Poder Executivo, não o faz.

do Ministério Público entendam como mais conveniente em se tratando de promoção de interesses sociais, haja vista que esse tipo de abordagem implicaria interferência indevida no mérito administrativo. Diferente disso, este trabalho apresentará um Ministério Público que fomenta a participação popular como instrumento de concretização da vontade dos administrados, em um procedimentalismo que garanta proposições submetidas à crítica e que redunde em deliberações formadas eminentemente à luz do paradigma da intersubjetividade que afasta a ilegitimidade de decisões tomadas de forma solipsista.

Provocar deliberações sob esse paradigma em espaços público plurais e autônomos com representação política material significa admitir ao debate as mais diversas representações sociais. Nesse sentido, a pesquisa remonta a importância dos novos movimentos sociais não só como protagonistas entre os provocadores de políticas por reconhecimento da alteridade cultural que ostentam, mas também por políticas de redistribuição que diminuam as assimetrias sociais entre classes hegemônicas e estigmatizadas.

O referencial teórico do trabalho foi a percepção de Habermas acerca da democracia deliberativa através de sua teoria da ação comunicativa.

Essa abordagem se fez importante para o que o trabalho propôs porque o discurso que Habermas constrói admite um contexto ideal para a relação dos interesses sociais enquanto aspectos afetos à sociedade civil e ao seu mundo da vida, com o subsistema administrativo que controla essa promoção do Estado-providência e também com o subsistema econômico que o influencia.

Mas em que pese vislumbre esse contexto que seria profícuo à social-democracia, o raciocínio de Habermas leva a se perceber que desencontros de objetivos geram as patologias sociais do “desengate” entre mundo da vida e sistema, e da “colonização do mundo da vida” que dificultam – e por vezes tornam impossível – a promoção de direitos sociais que atendam às expectativas dos administrados. É nesse momento que o procedimentalismo de Habermas – que estabelece regras para admissão de atos de fala e para a representação de conceitos formais de mundo nos discursos dos atores que interagem na esfera pública – aponta para a cura dessas patologias e recomposição de uma relação mundo da vida/sistema que seja prodigiosa à promoção eficiente, eficaz e efetiva dos direitos sociais que tenham sido sonegados.

A teoria da ação comunicativa oferece um argumento importante e estrutural para este trabalho porque enquanto ferramenta para a busca dessa integração entre esses dois mundos diferenciados que interessam à promoção de direitos sociais, é exatamente o

instrumento de que se serviria o Ministério Público para atribuir legitimidade popular a um mérito administrativo que se identifique com as demandas da sociedade e, a partir desse espectro de querer e poderes, agir como um provocador-defensor desses interesses junto ao governo, à luz do seu poder-dever de *accountability* horizontal.

Nesse íterim, o trabalho se valeu de duas construções teóricas que foram tomadas como de caráter operacional e que otimizaram a percepção do papel do Ministério Público nesse exercício de defesa de direitos pela via do fomento à participação popular na esfera pública imaginada por Habermas: a noção de *policy cycle* e a utilização do cubo democrático de Archon Fung. A primeira tratou da contextualização da participação popular gerenciada pelo Ministério Público dentro de um processo ideal de formação ou aperfeiçoamento de políticas públicas que não-necessariamente precise contar com a interação inicial do subsistema administrativo; e a segunda, ofereceu uma forma de visualizar e identificar a representação do envolvimento dos participantes, do potencial de efetividade de suas deliberações na esfera pública e da forma efetiva com que esses participantes lidam com os problemas que são postos à sua apreciação.

Com esse pano de fundo, este trabalho está construído da seguinte forma:

No primeiro capítulo, o texto justificará a necessidade de superação da concepção de esfera pública burguesa típica do Estado europeu pós-revolucionário, que tinha o parlamento como espaço público de discussão por excelência e que posteriormente teria nos partidos políticos a materialização da representação política nesse espaço, para tratar acerca das demandas públicas periféricas que correspondiam ao aviltamento de direitos sociais no período do ocaso do Estado liberal clássico.

Tal argumento fundará o surgimento de uma nova esfera pública que se reveste de uma diversidade de espaços públicos autônomos, nos quais as discussões se mesclam em questões classistas, mas também culturais, para clamar pela efetivação de novos direitos que reverberam nas arenas através de atores sociais autônomos, principalmente pelos chamados novos movimentos sociais e suas redes. Essa estrutura se transplanta para a realidade dos países em desenvolvimento na América Latina, a exemplo do Brasil, onde há, sobremaneira, a necessidade de se conciliarem demandas sociais e escassez de recursos para se superarem contingências culturais que travam a emancipação social de públicos estigmatizados.

Nesse capítulo, além da mobilização na esfera pública através da materialização dos movimentos sociais nas ruas, serão abordados ainda os elementos que os constituem e suas formas de organização, sugerindo-se o associativismo local e os seus fóruns como as ferramentas básicas para a efetividade da participação popular através da ação comunicativa,

numa perspectiva de co-governança entre sistema e sociedade civil, que é o objetivo central do trabalho.

O capítulo será finalizado com uma abordagem acerca de como o exercício da discussão e crítica referentes aos melhores argumentos para a promoção de políticas eficientes pode ser estruturado no contexto das três primeiras fases do ciclo de formação de políticas públicas (*policy cycle*): definição da agenda política, formulação de políticas públicas e decisão efetiva acerca das políticas que serão adotadas. O objetivo é estabelecer um ponto de impacto para os propósitos da democracia deliberativa, de sorte que as deliberações da esfera pública intersubjetiva se reflitam em medidas efetivas para a emancipação social de uma forma ao máximo aproximada de uma fidedignidade da representação política material dos públicos estigmatizados.

No segundo capítulo, o trabalho abordará exclusivamente a estrutura e os elementos do agir comunicativo proposto por Habermas, atribuindo-lhe a capacidade de servir à democracia deliberativa com vista à formação e aperfeiçoamento de políticas públicas que tratem de interesses sociais.

No primeiro item, a dissertação incursionará pela investigação acerca de como a participação popular e a ação comunicativa se situam entre os paradigmas filosóficos, para então situá-los como conseqüências do paradigma da virada linguística. Estabelecer essa percepção será importante porque demonstrará que a esfera pública em que se alocam os novos movimentos sociais e suas redes deve funcionar à luz de procedimentos que não a subvertam para torná-la espaço público a serviço de iniciativas camufladas pelos meios deslinguisticados do dinheiro e do poder.

O trabalho evoluirá ocupando-se de um argumento central desenvolvido por Habermas na sua teoria da ação comunicativa: o que compõe o mundo da vida (âmbito da periferia do conceito dual de sociedade concebido por Habermas) e como estabelecer uma relação salutar com o centro do sistema (centro da sociedade) para que a racionalidade cultural suplante a racionalidade social nos assuntos que não prescindam de escolhas públicas. Aqui, o texto tratará da terapia e cura referentes às patologias sociais (desengate e colonização do mundo da vida) de que trata Habermas, e que fazem com que os imperativos sistêmicos subjuguem a sociedade civil e suas esferas públicas. O que se pretenderá demonstrar nesse ponto é como uma relação desregulada entre esses dois mundos pode ser danosa à efetividade da participação popular na formação de políticas públicas.

Para estar atento a esse problema e para apontar para as soluções necessárias, os itens finais do capítulo abordarão a necessidade de se identificarem as modalidades de atos de

fala dentro do exercício da ação comunicativa para que a coordenação dos espaços públicos autônomos repila metas que não convirjam com o paradigma da comunicação (metas perlocucionárias). Essa percepção é que possibilitará uma fruição que se pretenda adequada do paradigma da virada linguística através de uma concretização da teoria ação comunicativa que se pretenda escoreita, cujo conteúdo será objeto do último item deste capítulo.

O terceiro capítulo terá como foco a legitimidade do Ministério Público para a exigência de processos de participação popular no *policy cycle*, não só para a criação, mas também para o aperfeiçoamento de políticas públicas deficitárias. A instituição exercerá um papel duplo: de fiduciária das promessas da Constituição Federal, funcionando como agente provocador para adequar e reprimir os erros e as omissões; mas também como meio para que a sociedade alcance a utopia da co-governança quando se tratarem de interesses sociais de prestação material que requererem escolhas públicas.

É preciso investigar se é possível situar o Ministério Público como instituição vocacionada para a defesa de interesses sociais através de uma incumbência constitucional de defesa que possa ser subsidiada pela formação discursiva que preponderou em 1988 para fundar o novo modelo das funções institucionais que a Constituição Federal lhe atribuiu.

Com efeito, essa investigação passa pela possibilidade de essa nova configuração admitir dois perfis distintos para a instituição: um demandista (que aloca seus membros como substitutos processuais) e outro resolutivo (em que seus membros são vistos como verdadeiros “trabalhadores sociais” para a persecução dos interesses sociais pela via extrajudicial). A construção desse argumento dar-se-á sob os auspícios da teoria da análise do discurso de vertente francesa.

O segundo item do capítulo justificará que a legitimidade do Ministério Público para a defesa de interesses sociais se estende e se fortalece em razão de ser instituição detentora de poder de *accountability* horizontal, no sentido de poder exigir do poder público que aja preventivamente na promoção de interesses sociais à luz do que pensa a sociedade.

A recusa a essa postura por parte do sistema poderia acionar um poder-dever fiscalizatório para a instituição instar os gestores, e deles exigir judicialmente que promovam padrões mínimos de gestão participativa que signifiquem admitir no planejamento administrativo as deliberações da esfera pública extraídas de arenas institucionalizadas ou não.

Este terceiro capítulo será finalizado com a apresentação de uma proposta de espaço público criado no âmbito do Ministério Público (fórum), que seja autônomo, mas ao mesmo tempo adstrito às suas atribuições no exercício da “incumbência de defesa” de interesses sociais, em que a esfera pública seria acolhida na diversidade de representação do

associativismo local, dos movimentos sociais e de suas redes, para discutir assuntos afetos às políticas públicas que se fizerem necessárias, fazendo-se posterior ou concomitantemente a este momento, a mediação entre sociedade civil e sistema promovida pelo Ministério Público.

O último capítulo iniciará com um item em que se demonstrarão as bases do cubo democrático de Archon Fung, que se forma a partir de linhas que se projetam a partir de três eixos que se ligam por um ponto de intersecção (eixos “participantes”, “comunicação e modo de decisão” e “autoridade e poder”). A intenção que se têm ao trazer o cubo democrático para o trabalho é a de sugeri-lo como ferramenta que possa proporcionar a visualização de cenários otimizados em que a participação popular seja considerada pelo sistema como fonte para a definição de políticas públicas que atendam a interesses sociais.

Os elementos que constituem os aferidores de efetividade da democracia deliberativa ajudarão a sugerir uma conformação ideal do cubo a fim de que as forças democráticas afetas à defesa de interesses sociais tentem estabilizá-la. É nesse momento que o segundo item deste capítulo demonstrará uma proposta em que o Ministério Público poderia funcionar como ator institucional que acionaria alguns fatores de estabilização desse cenário otimizado, cuja ativação estaria no âmbito de suas funções institucionais.

Este último capítulo será finalizado com a demonstração da efetiva utilização de alguns desses fatores de estabilização no âmbito do Ministério Público do Maranhão. Com esse objetivo, o trabalho cotejará aspectos de dois projetos sustentados pela instituição: Programa Contas na Mão (1); e Programa Interinstitucional Educação de Qualidade: direito de todos os maranhenses (2).

Foram feitos recortes metodológicos para a análise das atividades desses programas a fim de se cotejar apenas o que os compõe e que se identifica com a proposta do cabedal de fatores de estabilização propostos no capítulo anterior. Assim, os recortes foram feitos da seguinte forma: a análise de (1) se restringirá às oficinas ministradas na capital e no interior do Estado com o objetivo de capacitar a sociedade civil acerca do controle social e da gestão fiscal. O objetivo é averiguar se essas iniciativas se aplicam à proposta de estabilização do eixo “participantes” do modelo sugerido de cubo democrático com vista à efetividade da participação popular; já a análise de (2) incursionará pela forma como o projeto tenta estabilizar o eixo “comunicação e modo de decisão” do cubo democrático a partir do exercício da requisição de informações fidedignas acerca da atividade administrativa. Tratou também da avaliação da extensão e suficiência dos atores que ocupam as categorias do eixo “participantes” no processo de escolhas coletivas acerca de políticas pela qualidade do ensino,

bem como vislumbrará nas futuras etapas do projeto o potencial de manejar vários fatores de estabilização do eixo “autoridade e poder”, assim como dos outros dois eixos já citados.

Acerca das técnicas de pesquisa, foram feitas análises de documentos do Ministério Público do Maranhão, tais como atas de audiências públicas, termos de ajustamento de conduta, planejamentos e relatórios internos. O objetivo foi fazer uma análise de conteúdo do material coletado, focada em uma análise de processo dos recortes cotejados desses projetos, a fim de avaliar se os meios utilizados se serviram aos fins anunciados na constituição deles.

Desta forma, pretende-se que a dissertação abranja um conteúdo que vislumbre uma trajetória para uma possibilidade de efetividade da democracia participativa através da utilização da ação comunicativa. O ponto fulcral será, portanto, revelar uma alternativa para o enfrentamento da inefetividade da promoção de interesses sociais que impliquem direitos de segunda dimensão aviltados, fazendo-se isso através da hipótese de que pode haver um cenário de interação entre mundo da vida e sistema em que a participação popular exerça um papel fundamental, cuja operacionalização da efetividade dessa relação possa ser mediada pelo Ministério Público enquanto instituição incumbida constitucionalmente da defesa de interesses sociais.

2 ESPAÇO PÚBLICO, ATORES E CAMPO DE ATUAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR COM VISTA À MELHORIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O paradigma sobre o qual se funda a proposta deste trabalho é o da viabilidade de uma democracia deliberativa, em que a representatividade política esteja mais próxima possível dos representantes dos grupos de interesse que sustentem a necessidade de seus públicos estigmatizados serem contemplados tanto por políticas públicas de redistribuição quanto de reconhecimento cultural deficitárias.

Essa percepção demandará as demonstrações de um cenário ideal para o exercício das deliberações comunitárias, um sistema de pressão política eficiente em que o parlamento não seja protagonista e uma clareza acerca de como promover a otimização dos resultados dos consensos acerca das soluções para os problemas que afligem as pessoas que têm direitos sociais positivos sonogados pelo governo. Essa a razão da necessidade de situar, para essa proposta, o que compõe o espaço público, os atores e o campo de atuação da participação popular.

Partir-se-á de uma breve contextualização acerca das causas para a diversificação do espaço público de discussão, que deixa de ter apenas uma esfera pública de caráter liberal concentrada no parlamento para – também e com relevante importância – inaugurar uma nova concepção de esfera pública de caráter intersubjetivo e plural, que opera em espaços públicos autônomos. Em seguida, tratar-se-ão de como os novos atores se mobilizam nessa nova acepção de representação política.

Gravitará sobre todo este capítulo do trabalho, a hipótese de que é possível cogitar uma proposta de efetividade para a participação popular na formulação de políticas públicas acerca de direitos sociais² positivos, como resultado de influxos centrífugos gerados a partir da estrutura e do exercício funcional de instituições como o Ministério Público.

Essa impressão parte de uma premissa factual que impele instituições que tenham a incumbência de defesa de direitos dessa natureza. Para investigá-la, o ponto de partida é admitir que a sociedade brasileira vive em um cenário de *deficit* de direitos sociais semelhante ao gerado pelo Estado liberal clássico³, típico de países em desenvolvimento como o próprio

² Direitos sociais são tradicionalmente aqueles direitos básicos que implicam igualdade de recursos formal para que as pessoas desenvolvam as suas capacidades, tais como saúde e educação. Foram previstos no art. 6º, da Constituição Federal e geralmente reclamam uma prestação positiva do Estado.

³ A concepção de Estado Liberal clássico parece remeter a uma visão muito rasa e equivocada sobre uma suposta cisão estrita entre Estado e Sociedade, em que a partir da modernidade o Estado se limitaria a garantir direitos negativos. Leituras mais cuidadosas acerca da obra do próprio Adam Smith, parecem não levar à conclusão de que o desenvolvimento se veja dissociado da preocupação com o capital social, ainda que sob

Brasil, que se acentua mais ainda pela dificuldade de se conciliar a dependência econômica internacional à necessidade de auferição de renda e de incremento de capacidades por parte de seus cidadãos⁴. Esse estado de coisas revela a indelével realidade da necessidade de se otimizarem os recursos públicos escassos para se fazer o melhor com o menor custo, máxime em uma nação que se proponha ao papel de Estado-Providência⁵ na promoção de direitos sociais, pelo menos no nível do mínimo existencial⁶.

Em uma democracia, essa lógica remete necessariamente à relação entre a burocracia administrativa e a capacidade dos atores que representam os titulares dos direitos

a lógica do liberalismo clássico. Ou seja, não há como ignorar que a empatia humana – que impõe retração ao egoísmo ético e que não permite que o *desejado* se implemente à custa de desastres sociais – deva associar-se à liberdade de mercado. Como afirma Sousa (2011, p. 84): “As atividades econômicas e sociais não prescindem do Estado, como sugerem algumas leituras (acerca) de Adam Smith; o autor está longe de ser um negador da atividade estatal, até mesmo porque a economia precisa do Estado. O que Smith considera é a independência social e econômica tão somente porque os homens são perfeitamente racionais e guiam seus comportamentos por um modelo ético fundamentado no respeito ao direito alheio, à propriedade, aos interesses de outrem. Em vez de descartar o Estado, Smith lhe reserva tarefas essenciais, como a promoção da defesa e segurança, e trata como indispensáveis instituições públicas que promoveriam o bem-estar da coletividade, com as de educação”.

⁴ Amartya Sen afirma que, a exemplo dos países protagonistas do Milagre Asiático, é possível criar contextos para o incremento de capacidades, sem que o país seja opulento economicamente. Segundo Sen, essa equação se explica pela economia dos custos relativos, na medida em que os trabalhos que se destinam aos indivíduos desses países são baratos porque se tratam de economias pobres, com oferta de salários baixos. É que economias pobres precisam de menos dinheiro para fornecer os mesmos serviços que seriam oferecidos com maiores gastos em economias pungentes. Preços e custos relativos ditam o quanto uma economia pode gastar nesses serviços. 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. Nesse cenário, pode não se ter aumento de renda, mas se pode ter investimento em “disposições sociais” para o desenvolvimento humano. Sen demonstra a compatibilidade do incremento das liberdades instrumentais para o desenvolvimento de capacidades humanas em nações com baixos níveis de desenvolvimento econômico, quando faz considerações acerca do que alavancou o processo de opulência das nações desenvolvidas de hoje. Diz ele: “no passado dos atuais países ricos encontramos uma história notável de ação pública por educação, serviço de saúde, reformas agrárias etc. O amplo compartilhamento dessas oportunidades sociais possibilitou que o grosso da população participasse diretamente do processo de expansão econômica. O verdadeiro problema aqui não é a necessidade de comedimento financeiro em si, mas a crença subjacente – e com frequência não questionada – que tem sido dominante em alguns círculos políticos, de que o desenvolvimento humano é realmente um tipo de luxo que só países mais ricos têm condições para bancar. Talvez a maior importância do tipo de êxito obtido recentemente pelas economias do Leste Asiático (começando pelo Japão, décadas mais cedo) seja o total solapamento desse preconceito implícito. Essas economias buscaram comparativamente mais cedo a expansão em massa da educação, e mais tarde também dos serviços de saúde, e fizeram isso, em muitos casos, antes de romper os grilhões da pobreza geral” (SEN, 2000, p. 170).

⁵ Emprega-se aqui o termo Estado-Providência no sentido do Estado que se propõem a ser provedor de direitos sociais fundamentais, típicos do *Welfare State* e compatíveis com a Social-Democracia.

⁶ Sobre o “mínimo existencial” (na acepção que remete à ideia de “básicos existenciais”), Ana Paula de Barcellos afirma, citando John Rawls, que “a posição equitativa de oportunidades é um conjunto de condições materiais mínimas que Rawls reconhece como pressuposto não apenas do princípio da diferença, mas também do primeiro princípio, o da liberdade, uma vez que a carência daquele *mínimo existencial* inviabiliza a utilização pelo homem das liberdades que a ordem jurídica lhe assegura”. E arremata: “em suma, o chamado “mínimo existencial”, formado pelas condições materiais básicas para a existência, corresponde a uma fração nuclear da dignidade da pessoa humana à qual se deve reconhecer a eficácia jurídica positiva ou simétrica (2002, p. 127 e 248).

aviltados, de influenciar na definição da agenda política que contemple demandas de toda natureza. Consequentemente, pode-se admitir que a satisfação política dos representados é diretamente proporcional ao êxito dos seus representantes e que o insucesso destes, gerado por toda sorte de contingências, pode suscitar desconfianças e impulsos que sugiram uma reformulação da concepção acerca da representação política.

É nesse sentido que se percebe uma crise contemporânea da democracia representativa parlamentar e a necessidade de se desenvolverem mecanismos de representação democrática mais eficientes a partir da ebulição de uma esfera pública ativa e plural que cada vez mais se afirma como parte integrante nas fases do processo de formação de políticas públicas, nas quais é possível serem identificados vários nichos em que a participação popular pode eclodir de forma receptiva e decisiva para um processo de publicização da atividade estatal na promoção de direitos sociais.

A partir desse pano de fundo, interessa a essa percepção identificar a natureza e as características dos novos movimentos sociais que compõem uma nova acepção de associativismo interagente no espaço público cosmopolita de discussões, além de perquirir acerca de como suas representações se organizam e como mobilizam a esfera pública reivindicando um paradigma de intersubjetividade na definição das políticas públicas.

Consequentemente, será importante demonstrar como funciona o ciclo de formação das políticas públicas (*policy cycle*) e como a democracia deliberativa pode influenciar – quiçá reger – de forma determinante as suas três primeiras fases: formação da agenda política, formulação de propostas e decisão acerca da proposta que será acolhida.

2.1 Uma nova esfera pública

A concepção acerca da esfera pública própria da democracia deliberativa tende a não ter no parlamento o protagonismo da representação política dos interesses sociais que são aviltados. O que se verá é que a esfera pública de caráter liberal que surgiu com o fim do absolutismo na Europa sofrerá uma transformação em razão de uma desconexão de interesses entre a sociedade e os partidos políticos que, a princípio, se investiam como intermediadores das demandas periféricas por direitos positivos que somente depois se institucionalizaram com as políticas do *Welfare State*.

Antes de eclodir a evidência da necessidade de políticas de prestação material na Europa, o que se via era que a burguesia tencionava por garantias constitucionais de uma postura de abstenção estatal que garantisse a expansão dos seus interesses com o mínimo de

regulação. Nesse contexto pós-revolucionário, o conceito de opinião pública exigiu uma concorrência legislativa e, então, o parlamento surgiu como a representação de uma classe emergente que se sustentaria inicialmente em regras de livre comércio e que não seria gerida, a rigor, por critérios de solidariedade, cuja omissão desencadearia mais adiante em um processo crônico de discrepâncias nos níveis de igualdade entre os cidadãos, sentidos até hoje. Grau situa bem esse momento de eminência do parlamento como protagonista da esfera pública burguesa, agindo no interesse das leis de mercado:

A condição de realizar uma dimensão pública-política no social, que é institucionalizada em um órgão estatal, o parlamento, surge, associada à própria emancipação da sociedade burguesa, como esfera da sociedade, das diretrizes do poder público. Politicamente, um marco nesse sentido é a Revolução Francesa. Economicamente, é o desdobramento das doutrinas de livre comércio associadas à Revolução Industrial, cuja convergência no plano político expressa-se, em seguida, no desenvolvimento das teorias liberais do Estado. As categorias jurídicas expressam, deste modo, o paradigma de uma constituição econômica, determinada exclusivamente por leis de mercado (GRAU, 1998, p. 27-28).

Mas essa autenticidade do caráter fundante do mandato representativo burguês enfrentou problemas.

Pedro de Vega (1985, p. 34) ressalta que no início do séc. XIX, aumentava na Europa a tensão gerada pelo equívoco da suposição de que a abstenção do Estado sobre os egoísmos privados geraria necessariamente benefícios públicos (mão invisível de Adam Smith). Afirma que, como Hegel advertira, a sociedade civil sem intervenção estatal não eliminaria por si só as desigualdades naturais e ainda as acentuaria, convertendo-as em desigualdades de atitudes, de riqueza, e até educacionais e morais. A sociedade não era mais o “lugar propício para a harmonia e justiça entre os homens”. Ao contrário, passava a ser vista como espaço de lutas entre interesses inconciliáveis. O Estado, antes alijado pela concepção liberal, passa a assumir importante papel para a resolução desses desarranjos sociais, para cuja função contará com um “giro Copérnico” nas abordagens acerca do sufrágio e da representação política burguesa: o primeiro passa a ser universal; e a segunda, passa a exigir a identidade da atuação parlamentar com a defesa de interesses sociais junto ao governo.

Os partidos políticos com representação nas Casas Legislativas catalisariam esses interesses do público estigmatizado e teriam essa responsabilidade de fazer o elo entre eles e o governo. O parlamento, portanto, era o espaço de discussão por excelência, em que se mobilizava uma espécie de esfera pública institucionalizada.

Contudo, os próprios interesses partidários distanciaram as agremiações dos titulares dos direitos de bem-estar social que pulsavam. Por conseguinte, o que se viu foi um

crescente processo sistêmico de estrangulamento dos interesses sociais por parte do Estado, sem que houvesse uma resposta a contento dos supostos e tradicionais representantes dos protagonistas dos infortúnios.

No Brasil, o fato de a maioria dos partidos políticos ter sido formada por representações de uma elite política fez com que o cenário se agravasse, de maneira que o apequenamento real da representação fiduciária – que não se identificava com a massa junto ao sistema político – não oferecesse alternativas a não ser a de se repensar a materialidade da representação política. Como afirma Liszt Vieira,

Os parlamentos e os partidos políticos perderam legitimidade ao se confinarem nos marcos institucionais desenhados e controlados pela elite política, afastando-se dos influxos comunicativos provenientes da sociedade civil. A participação direta dos cidadãos, com os citados (2001, p. 88).

Essa constatação deriva de uma outra mais endêmica e que reflete a histórica proximidade dos supostos representantes dos interesses do povo com o núcleo do poder sistêmico, sobretudo em países marcados em sua formação pelo patrimonialismo, clientelismo e populismo. É que, como afirma Liszt Vieira, haveria mesmo uma certa tendência de os políticos acolherem seus próprios interesses e os dos grupos de pressão que os aproximam do imperativo sistêmico, em detrimento dos interesses da comunidade mais ampla. Daí sua advertência para a qual a democracia deve estar atenta: “se não atuarmos para impedir esse tipo de corrupção política, priorizando nossas obrigações cívicas em relação a nossos direitos individuais, não deveremos nos surpreender se encontrarmos nossos próprios direitos individuais solapados” (VIEIRA, 2001, p. 72).

Mas essa postura que representaria um revés e uma virada contra sistemas arraigados no ideal solipsista típico da filosofia da consciência não se instala com muita facilidade. Isso porque a periferia, tanto nas comunidades quanto no cenário global – sociedade civil estigmatizada e nações em desenvolvimento – constantemente sofre com a força gravitacional dos resquícios do colonialismo que impõem resistências à elevação dos interesses das bases por si mesmos. São processos de subjetivação introjetados que requerem verdadeira libertação de mentes, que só se dará por meio da desconstrução de formações discursivas dominadoras e pela construção de novas subjetividades dos sujeitos historicamente oprimidos e discriminados (SCHERER-WARREN, 2011, p. 19-20).

A pedra de toque dessa metamorfose parece passar por um processo a que subjaz um novo olhar para as próprias subjetividades, a partir de uma ressignificação do mito da

modernidade⁷ que exprime um suposto argumento de superioridade europeia tão arraigado no Brasil e nas nações latino-americanas.

Muitas das demandas dos grupos de interesse que irão dar rosto aos novos movimentos sociais a partir dos meados do séc. XX partem desse esforço de resistência contra a força de estigmas impostos e reproduzidos como ferramentas de dominação. Nesse contexto que Enrique Dussel vislumbra uma legião multifacetada de vítimas de um mito de superioridade que têm a opressão como algo inevitável para a civilização. É como se fosse permitido aceitar uma normalidade que acolhe pacificamente o argumento de que “o herói civilizador reveste a suas próprias vítimas da condição de serem holocaustos de um sacrifício salvador (o índio colonizado, o escravo africano, a mulher, a destruição ecológica, etc)” (DUSSEL, 2005, p. 30).

Portanto, não aceitar o estigma de dominado e de alvo do sacrifício do qual uma certa civilização não poderia prescindir, é o ponto de partida para reconhecer que o que é democraticamente legítimo não se identifica com um modelo de democracia representativa em que representados não veem seus representantes ao espelho quando olham a si mesmos.

Essa desejosa redenção social, que parte do reconhecimento de que é notável que não exista uma necessária identidade entre o público-alvo dos interesses aviltados e a sua representação político-partidária, reclama por um novo paradigma para uma democracia redistributiva e reconhecedora de direitos e culturas, que, aliás, ao se circunscrever em uma ação política aquém das raias do Estado, perde legitimidade nas suas bases. O vácuo democrático que se cria revela a emergência por um paradigma mais poroso de representação de interesses, cujo alcance tenha o potencial de se espalhar sobre os mais diversificados atores que agem e interagem na pretensão de deliberação acerca dos interesses que dizem respeito à inauguração de uma nova esfera pública, plural, informal e ilimitada. Boaventura de Sousa Santos vaticina que

nas novas condições, a democracia redistributiva tem de ser democracia participativa, e a participação democrática tem de incidir tanto na atuação estatal de coordenação como na atuação dos agentes privados, empresas, organizações não

⁷ Esse mito revela uma suposta superioridade europeia sobre os povos da América Latina. O eurocentrismo, típico da Idade Moderna, soma-se ao etnocentrismo e à ideia de que entre o velho e o novo mundo deveria haver uma relação necessária e normalizada entre exploradores e explorados, respectivamente, como conseqüência para o desenvolvimento. Essa postura estigmatizou as culturas nativas, sobretudo na América do Sul, que ainda passam por processos de emancipação. Sobre o mito da modernidade e superioridade do europeu, Dussel (2005, p. 30) afirma que “a civilização moderna autodescreve-se como mais desenvolvida e superior (o que significa sustentar inconscientemente uma posição eurocêntrica). [...] Esta dominação produz vítimas (de muitas e variadas maneiras), violência que é interpretada como um ato inevitável, e com o sentido quase-ritual de sacrifício; o herói civilizador reveste a suas próprias vítimas da condição de serem holocaustos de um sacrifício salvador”.

governamentais, movimentos sociais cujos interesses e desempenho o Estado coordena (1999, p. 68).

Essa democracia participativa parte de supostos que revelam um compromisso direto da comunidade com seus próprios atores e com os seus destinos coletivos, que mais tarde fortalecerá uma sociedade civil ativa que permitirá reivindicar participação direta na definição de políticas públicas. E admitir que a sociedade civil tem esse poder remete a uma suspeita que se confirma como consectário lógico dessa premissa: a *accountability*, enquanto processo que gere penalidades jurídicas e revezes políticos a gestores faltosos com o interesse coletivo, não pode se restringir ao momento eleitoral (espécie de *accountability* vertical).

A aceção de uma nova esfera pública, em que há interações comunitárias intersubjetivas, parte do contrassenso da ideia da verdade construída acerca da suposta tolerância a uma dominação sistêmica de caráter governamental e econômico que continuamente envida esforços de contenção à expansão cultural. Na verdade, essa lógica sistêmica gera uma hipertrofia do aparelho estatal que tem origem na tarefa que foi atribuída a si, de mediação entre o capital e o trabalho no séc. XIX (ALONSO, 2009, p. 61). Consequência disso foi uma inevitável burocratização na formação e efetivação de políticas públicas que visem atender a direitos sociais, e uma imposição de normalização⁸ desse estado de coisas na vida privada. Ângela Alonso argumenta que

Esses processos teriam alimentado a expansão da lógica sistêmica, *típica da economia e da política institucional*, para o mundo cultural, gerando duas tendências que se reforçam mutuamente: a expansão da monetarização, própria ao subsistema econômico, para todas as relações sociais, e a burocratização, própria ao subsistema político, que minaria as formas tradicionais de interação. A expansão da *racionalidade instrumental*, de mecanismos e procedimentos típicos da esfera sistêmica, para os espaços destinados à interação e à comunidade intersubjetiva, geraria um “empobrecimento cultural”, uma “colonização do mundo da vida” (2009, p. 61).

A desconstrução dessa verdade passa, como já sugerido, pela desmitificação de uma suposta superioridade eurocêntrica introjetada nos povos da América Latina, que em tempos de pós-colonização é representada na relação Estado/Sociedade em que erroneamente se supõe a dominação do primeiro em relação à segunda. Dussel (2005, p. 31) demonstra que

⁸ O termo “normalização” remete a tudo o que a aleatoriedade humana estabelece como normal, inclusive no campo das identidades. São referências a partir das quais se tende a distinguir os outros seres como diferentes e estranhos (*queer theory*). Assim, por exemplo, em uma sociedade heteronormativa, diz-se que é “normal” ser heterossexual e diferente ser a sua oposição binária homossexual, ou qualquer outra identidade *queer* que não se adeque ao padrão normalizado.

a diluição desse condicionamento não é tão simples, mas indubitavelmente requer a superação de quaisquer limitações de uma certa razão emancipadora para exsurgir uma razão libertadora em que subjaz um sentimento de pertencimento e empoderamento das vítimas da modernidade eurocêntrica e que revele a dignidade do “Outro” pela negação da vitimização que afirma a alteridade: de cultura, de gênero, de orientação sexual, de estilos de vida.

Na linha do autor argentino, Scherer-Warren situa o “Outro” na figura dos empobrecidos, oprimidos, discriminados e marginalizados pelo mito da modernidade, assim como, com apoio em Frantz Fanon, anuncia as veredas para a libertação de que trata Dussel através da necessidade de se “descolonizarem mentes para que cesse para sempre a servidão de homem para homem” (2011, p. 22).

É preciso descolonizar os saberes para que as demandas dos grupos de interesse que habitam a alteridade se reconheçam e sejam reconhecidas como importantes. Esse *insight* põe luzes a discursos periferizados e rejeitados pelo sistema, cujo pinçamento negado para compor um grau de importância que os eleve à normalização criticável e sempre perigosa faz com que se admita como natural reservar a esse público a injustiça, a exploração e insinuar que sequer são dotados de pensamento crítico. Se não houver uma mudança de postura, ver-se-á o império de uma certa memória oficial hegemônica que suplantará – como é de sua prática – a memória dos saberes historicamente subalternos.

Essa é uma característica que é marcada também por um pensamento pós-Guerra, segundo o qual havia a necessidade de se compatibilizar a administração com as demandas da sociedade de massas, mas com decisões a partir de uma concepção sistêmica. Isso criou um elitismo democrático que pressupõe uma pretensa exclusividade de competências e de racionalidade a um grupo por vezes predatório, que ocupa o poder e que é convocado a tratar de interesses da esfera privada que devem ser promovidos pelo Estado-Providência, fazendo-o, contudo, da forma como melhor lhes convém e que interesse ao sistema político-administrativo e ao mercado, ignorando a perspectiva dos titulares dos interesses. Como afirma Maria da Glória Gohn, é nessa perspectiva que emerge a concepção de

elitismo democrático – só as elites políticas teriam condições de participar do governo, como propositoras de políticas, porque só elas teriam condições de exercer a racionalidade. Argumenta-se que, na moderna sociedade de massas, a irracionalidade lhe é inerente; os indivíduos são vistos como meros consumidores; não conseguem formar sua vontade independente da publicidade e da persuasão (GOHN, 2011, p. 35).

Uma esfera pública que subverta essa lógica e que se proponha a acolher as sugestões para as políticas públicas que envolvam direitos sociais positivos a partir da visão

da sociedade civil, deve migrar da concepção agonística⁹ de espaço público para a associativa. Trata-se de objetar uma esfera pública em que operem movimentações estratégicas acerca do que Habermas chama de “pretensões de validade mediadas pelo êxito”, em que se tenha uma arena política como espaço de competição pela aclamação do argumento ou do desejo subjetivo, para a consecução dos quais não raramente as deliberações são ornadas por precipitações e equívocos movidos pelo mero binarismo exclusão/inclusão, em que se rechaçam interesses com o pretexto da honorabilidade de umas causas em detrimento de outras.

A nova tônica, portanto, é o inverso desse estado de coisas e é guiada por uma pretensão de entendimento entre os vários discursos expostos na arena política da democracia radical. Até porque, como expressam Cohen e Arato, “hoje, atores coletivos focam primariamente em questões de natureza social e de identidade coletiva. Isso significa que a lógica das interações coletivas provoca mais do que racionalidade estratégica ou instrumental” (1992, p. 510).

Essa esfera pública deve ser, como na concepção associativa que lhe emprega Vieira, uma arena em que os homens agem em conjunto em um espaço de liberdade, que desde que seja um espaço para o exercício do poder, pode assumir diferentes formas, sem contornos topográficos ou institucionais estabelecidos, podendo ocupar desde uma assembleia até um almoço em que se discutam razões entre livres e iguais (2001, p. 54). E é por força de uma imanente porosidade de espaços públicos com essa característica que a sociedade civil tende a subverter a lógica do elitismo democrático, e então passar a exigir uma tecnologia que vislumbre procedimentos de participação popular, sobretudo das minorias. Nessa concepção, a esfera pública passa a ser um campo em que interagem as estruturas do sistema com as que

⁹ Essa concepção de espaço público se distanciaria da ideia de democracia deliberativa para convergir com a de uma democracia liberal sustentada por Chantal Mouffe. Nessa perspectiva, haveria nas práticas sociais e políticas um “pluralismo agonístico” inarredável, cujas barreiras a racionalidade não seria capaz de transpor para alcançar o entendimento que a teoria da ação comunicativa de Habermas vislumbra. Por essa perspectiva, as decisões políticas advêm do confronto de ideias em que os antagonistas são adversários incapazes de chegar a resultados em que a solidariedade constanja as pretensões de validade criticáveis a um consenso comunitário. Ao contrário, acredita-se que o ideal de uma democracia pluralista não pode ser alcançar um consenso racional na esfera pública. Sequer admite essa possibilidade. Essa teoria suplanta a normatividade de direitos individuais através do princípio da soberania, sendo que o chamado “consenso” sempre é, na verdade, o resultado temporário de uma hegemonia provisória que diverge vencedores de vencidos. Para Mouffe (2005, p. 20), o papel da “política” é o de estabelecer uma certa ordem e organizar a coexistência humana em condições que são sempre conflituais porque são sempre afetadas pela dimensão do “político”, cuja natureza é fomentada por um antagonismo endêmico. Ao contrário do espaço público associativo, que busca o entendimento entre pretensões de validade criticáveis e em que os atores não veem no outro um adversário cujos argumentos devem ser eliminados, um espaço agonístico não haverá espaço para contemporizações, de sorte que quando exsurgir o convencimento, este terá a natureza de uma “mudança radical de identidades políticas, sendo mais uma espécie de conversão do que um processo de persuasão racional”.

representam a sociedade civil, em verdadeira produção da democracia, base da teoria de Habermas:

A teoria habermasiana, ao transitar de um marco dualista para um tripartite, entende a modernidade como a tensão entre Estado e mercado, por um lado, e as estruturas interativas do mundo da vida por outro. É no ponto de encontro entre as estruturas interativas e os subsistemas que se daria o enfrentamento central da modernidade, enfrentamento esse decisivo para se determinar a capacidade de sobrevivência de formas de comunicação e de interação que deram origem aos principais movimentos sociais da modernidade. Seu resultado não foi o desaparecimento das formas interativas, mas o surgimento de uma esfera de autonomia social identificado com o processo de produção da democracia (AVRITZER, 2012, p. 18).

Uma esfera pública sob o paradigma da intersubjetividade¹⁰, como aliás sugere sua premissa estrutural, é necessariamente colmatada por uma pluralidade de conjuntos de interesses, cujos movimentos sociais que geram não se encapsulam aquém das causas das classes sociais. Diversamente, seus interesses são fluidos porque guardam pertinência com estilos de vida, com identidades e discursos que são permeáveis a qualquer público, de qualquer classe, e estão conectados com o combate a uma nova forma de dominação do capitalismo: a cultural. Pertinente a percepção de Alonso nesse sentido, ao situar o nascimento de um novo perfil de movimento social que irá mobilizar essa nova esfera pública:

Ao longo do século XX, uma mudança macroestrutural teria alterado a natureza do capitalismo, cujo centro teria deixado de ser a produção industrial e o trabalho. Uma nova sociedade se vislumbraria, dando lugar também a novos temas e agentes para as mobilizações coletivas.

[...]

Após os anos 1960 teria se configurado um novo padrão de sociedade, que Touraine, inicialmente, chama de “sociedade programada” e depois de “sociedade pós-industrial”, na qual a indústria e o trabalho teriam perdido centralidade. [...] A dominação teria se tornado eminentemente cultural, feita por meio do controle da informação e por uma tecnocracia (ALONSO, 2009, p. 59-60).

Essa articulação considera também uma outra acepção de confrontação do mito da modernidade, que passa pelo empoderamento da autoestima dos atores, que os tira do *status* de imobilismo social contra o autoritarismo sistêmico, para passarem a reivindicar a descentralização do poder. É mesmo uma mudança de postura que essa nova esfera pública inaugura para acenar para uma significativa participação da sociedade na definição do seu próprio destino a partir de um desenho institucional adequado à nova realidade. É nesse

¹⁰ Cabe aqui uma antecipação do assunto que será explorado no item 3.1, apenas para afirmar que o paradigma da intersubjetividade se opõe às práticas que se dão sob o paradigma da consciência, no qual as decisões são tomadas de forma mais concentradas naqueles que detêm o poder. Na intersubjetividade, que corresponde ao paradigma filosófico da virada linguística, as decisões são resultado de enfrentamentos comunitários acerca dos problemas, em que é considerada a opinião pública colhida a partir de espaços públicos de discussão ou por meios tecnológicos que consigam revelar um entendimento acerca dos caminhos a serem tomadas em busca das soluções.

sentido que Vieira (2001, p. 77) concebe o processo de democratização da América Latina quando o percebe a partir da perspectiva societária em função de uma mudança de atitudes no comportamento dos atores sociais, e não apenas a partir das relações entre o Estado e o sistema político.

A migração do imobilismo para esse comportamento comissivo de empoderamento tem uma origem liberal que aponta continuamente para uma tentativa de aperfeiçoar a democracia representativa, sobretudo não institucionalizada, e que não prescinde da presunção de igualdade entre os membros da comunidade. É um paradigma que se insurge contra a ideia de um regime remoto de dominação, mas que se protraí no tempo e se reproduz diante da tentativa de outras formas de dominação mais sofisticadas como o populismo.

Como estratégias de contenção de medidas autoritárias, a esfera pública lança mão de medidas que repelem entraves à participação livre, ativados por ingerências do sistema administrativo. Essas medidas abastecem ao máximo os atores de informações que os autorizam a produzir atos de fala coerentes com a realidade da gestão. Gohn estabelece essa relação da origem da participação popular de concepção liberal, com os mecanismos de contenção para uma participação livre e iluminada:

A interpretação liberal objetiva sempre reformar a estrutura da democracia representativa e melhorar a qualidade da democracia nos marcos das relações capitalistas. Nesse paradigma, as principais ações devem se dirigir para evitar os obstáculos burocráticos à participação, desestimular a intervenção governamental e ampliar os canais de informações aos cidadãos de forma que eles possam manifestar suas preferências antes que as decisões sejam tomadas. A participação liberal se baseia, portanto, em um princípio da democracia de que todos os membros da sociedade são iguais, e a participação seria o meio, o instrumento para a busca de satisfação dessas necessidades (GOHN, 2011, p. 18).

Fala-se de uma desestabilização de uma zona de conforto sistêmica que rompe com a indulgência dos excluídos para os revelar desafiadores pelo desiderato de conquistar o que sempre lhes pertenceu e que apenas é gerido por quem exerce o poder político institucional. Boaventura de Sousa Santos (1999, p. 58) compara o conteúdo dessa atitude da sociedade com o *clinamen*, que é a capacidade de desvio atribuída por Epicuro aos átomos de Demócrito, uma espécie de *quantum* inexplicável que perturba as relações de causa e efeito. Depois de ações com essa característica, nada mais é o mesmo porque os elementos turbam-se e precisam ser reorganizados considerando outras condicionantes que até então dormitavam. A *ação-com-clinamen* referida por Boaventura de Sousa Santos é, portanto,

a ação turbulenta de um pensamento em turbulência. Seu caráter imprevisível e pouco organizado permite redistribuir socialmente a ansiedade e a insegurança, criando condições para que a ansiedade dos excluídos se transforme em causa da ansiedade para os incluídos e se torne socialmente evidente que a redução da ansiedade de uns não é possível sem a redução da ansiedade dos outros (SANTOS, 1999, p. 59).

Com o reconhecimento de que é preciso acomodar interesses que eclodem na esfera pública turbulenta, inaugura-se um novo conceito de estar à frente do sistema: a governança. Essa abordagem da ciência política não é bem algo próprio de entes administrativos com abrangência mais diminuta. Na verdade, é um conceito que surgiu diante do que se poderia chamar de “não governabilidade” ou “ingovernabilidade” criada pela globalização e pelas novas políticas neoliberais, em razão das quais se almejou “estabelecer formas de cooperação global institucionalizadas entre os Estados, agentes econômicos privados, organizações internacionalizadas e organizações não governamentais” (ALTVATER, 1999, p. 114-115). O objeto dessas cooperações envolve geralmente causas que têm identidade com o que defendem os novos movimentos sociais, dentre elas as mais multifacetadas extensões dos direitos humanos.

Embora sua origem tenha tido como móvel os efeitos da globalização, o conceito de governança não é estático, podendo ser perfeitamente trasladado para o universo de unidades governamentais mais modestas em estrutura e em alcance. Pode-se falar, portanto, de uma governança local a partir dos mesmos princípios, mas obviamente que não considerados em uma perspectiva macro.

O fenômeno subsiste, portanto, marcado pelo fenômeno da cooperação que insinua uma abertura do sistema administrativo para uma gestão compartilhada em que todos os interessados interagem por um bem comum, em uma imbricação do governo com o poder local, este visto e sentido como força social popular participativa, promotora de empoderamento comunitário. Assim, o conceito de governança sob a perspectiva local

É um conceito híbrido que busca articular elementos do governo local com os de poder local. Ele se refere a um governo em que a inclusão de novos atores sociais é fundamental, por meio do envolvimento de um conjunto de organizações, públicas (estatais e não estatais) e privadas. [...] A governança local diz respeito ao universo das parcerias, a gestão compartilhada entre diferentes agentes e atores, tanto da sociedade civil como da sociedade política (GOHN, 2011, p. 44).

Essa governança local acolhe a participação comunitária tanto através da representação popular em órgãos administrativos que compõem a gestão (conselhos gestores), quanto pela recepção de deliberações que se dão nos espaços públicos institucionais (como as

Conferências) ou criados e politizados pela própria esfera pública aberta, ilimitada e plural. Assim a representação da sociedade civil, no que tange ao processo de construção de políticas públicas, embora não exija a expertise como condição para os atos de fala, não deixa de se servir dos que a representam com importante experiência nos temas específicos e que geralmente são convocados para os espaços institucionais. Como afirma Avritzer, organizações criadas por atores da sociedade civil e que lidam por muito tempo com um problema na área de políticas sociais tendem a assumir a função de representantes da sociedade civil em conselhos ou organismos encarregados das políticas públicas (2007, p. 457).

O próprio Habermas, na sua proposta de democracia deliberativa, como lembra Faria (2000, p. 53), adota uma estratégia dual que conjuga a participação da sociedade civil e de atores políticos como sindicatos, partidos e grupos de interesse, em fóruns institucionais e extrainstitucionais.

Portanto, no universo da esfera pública aberta, não há porque a participação popular não inspirar poderoso influxo sobre a formação da agenda política, formulação de políticas e efetiva decisão acerca de qual política específica se deve adotar. Como já dito, o espaço público não-agonístico que essa esfera encerra colima exatamente por isso mesmo, muito embora eventualmente haja resistências do sistema, cujo enfrentamento pode ser deflagrado no âmbito da *accountability* horizontal por instituições que detenham o poder-dever de incumbência de defesa dos interesses sociais, esta entendida sob a perspectiva não só de fazer cessar a malversação, mas também de fazer com que se opere o que antes ardia em desídia.

Vieira coteja o que se pretende introduzir aqui antecipadamente sobre Habermas, quando afirma que ele “compartilha com a tradição chamada republicana ou de virtude cívica, essa ênfase na participação política e na ampla democratização dos processos de tomada de decisões”. O mesmo Liszt Vieira, lembrando que Habermas rejeita a concepção da esfera pública como espaço agonístico, fala por si para dizer que a entende também como *locus* de “criação de procedimentos pelos quais todos os afetados por normas sociais gerais e decisões políticas possam participar de sua formulação e adoção” (2001, p. 59).

Antes de entrar na concepção habermasiana de esfera pública, importante pontuar como Boaventura concebe essa nova perspectiva de governança, que envolve os atores mais fragmentados que se dispersam e se agregam entre os grupos de interesse nos espaços públicos de discussão, e que interagem também nos espaços estatais institucionalizados.

Santos (1999, p. 34) propõe uma quebra de paradigma acerca da ideia de contrato social a partir das exigências cosmopolitas da reconstrução de um certo espaço-tempo de deliberação democrática. Ele subverte o que chama de critérios de inclusão/exclusão encontrados na concepção de contrato social em Hobbes, Locke e Rousseau¹¹. O primeiro desses critérios é o fato de o contrato social clássico incluir apenas indivíduos e suas associações; a natureza, com exceção da humana – que ainda assim está fadada à domesticação das leis –, é excluída. O segundo critério seria o da “cidadania territorialmente fundada”, segundo o qual não integrariam o conceito de cidadão os atores estigmatizados – vítimas do mito da modernidade – como mulheres, estrangeiros, negros e toda forma de minoria étnica. Por fim, o terceiro critério seria o de “comércio público de interesses”: aqui, Boaventura de Sousa Santos trata de uma blindagem do acesso de certos interesses à regulação pelo contrato social clássico, que somente pode acolher “interesses exprimíveis na sociedade civil”. Estariam excluídos do seu âmbito de atuação a vida privada, os interesses pessoais que tratam da intimidade e do espaço doméstico.

Esse desenho institucional do contrato social clássico permite a Santos identificar o que não mais se justifica diante da ascensão da democracia participativa e deliberativa. Diz que avulta um novo contrato social que

é um contrato muito mais inclusivo porque deve abranger não apenas o homem e os grupos sociais, mas também a natureza. Em segundo lugar, é mais conflitual porque a inclusão se dá tanto por critérios de igualdade como por critérios de diferença. Em terceiro lugar, sendo certo que o objetivo último do contrato é reconstruir o espaço-tempo da deliberação democrática, este, ao contrário do que sucedeu no contrato social moderno, não pode confinar-se ao espaço-tempo nacional estatal e deve incluir igualmente os espaços-tempo local, regional e global. Por último, o novo contrato não assenta em distinções rígidas entre Estado e sociedade civil, entre economia, política e cultura, entre público e privado. A deliberação democrática, enquanto exigência cosmopolita, não tem sede própria, nem uma materialidade institucional específica” (SANTOS, 1999, p. 60).

Essa percepção aponta para uma esfera pública contemporânea que exige ajustes importantes na lógica estatal, porquanto o arrefecimento do seu poder regulatório nessa nova realidade implica o que Boaventura chama de movimento de “descentramento” que abre espaço para admitir que as forças democráticas se movimentem com êxito nas “lutas por uma democracia redistributiva, transformando o Estado em componente do espaço público não

¹¹ Quando Boaventura se refere a Hobbes, Locke e Rousseau, afirma que “comum a todos eles, é a ideia de que a opção de abandonar o estado natural para constituir a sociedade civil e o Estado modernos é uma opção radical e irreversível. Segundo eles, a modernidade é problemática e plena de antinomias – entre coerção e consentimento, igualdade e liberdade, soberano e cidadão, direito natural e direito civil –, mas deve resolvê-las pelos seus próprios meios, sem se munir de recursos pré-modernos ou contra-modernos”.

estatal”, cujo estágio Boaventura designa como sendo o “próprio Estado um novíssimo movimento social” (1999, p. 68).

Entretanto, a abertura que esse novo contrato social inspira funda e contagia um espírito de experimentação política estatal que leva à possibilidade de que “às diferentes soluções institucionais sejam dadas condições para se desenvolverem segundo a sua lógica própria”, ao que se poderia decodificar como efetividade de acolhimento de propostas geradas pela esfera pública e acolhidas no ciclo de formação de políticas públicas.

Para chegar ao modelo de esfera pública que age comunicativamente com base em uma compreensividade geral do cotidiano¹², Habermas parte de um modelo inaugural de esfera pública, que exsurge quando o ideal absolutista se arrefece diante do fortalecimento da concepção de Estado revolucionário burguês na Europa, fazendo se impor um cenário de reivindicação de direitos que inicialmente exigiu a abstenção do Estado, em razão de a liberdade ter sido concebida inicialmente desatrelada de mecanismos que promovessem cortes rasos de igualdade, na crença de que a própria sociedade se encarregaria disso. Acreditava-se que os benefícios públicos almejados pela burguesia seriam necessariamente gerados pelos efeitos dos egoísmos privados. Daí dizer-se, em Habermas, que o modelo de esfera pública burguesa pressupunha a separação estrita entre os domínios público e privado.

Habermas trata inicialmente de um sistema de discussão mediante razões fragmentado por espaços públicos institucionais colonizados pela representação democrática formal atrelada ao poder absenteísta, além da presença de espaços públicos não institucionais sem qualquer poder de influência perante o sistema político administrativo.

Sobre a atuação da representação parlamentar, percebe-se em Habermas uma inquietação quanto à sua identidade comunitária pífia que – como já visto – justificará uma profunda crise de legitimidade do mandato representativo, sobretudo em razão dos subterfúgios imperativos partidários.

Nesse cenário é que Habermas concorda com a percepção de Bentham, segundo a qual seria necessário subverter a lógica da dominação burguesa para se poder enveredar por um sistema de decisões por razões, o que significaria submeter também as discussões mediante razões para além do espaço institucional do parlamento, como se a entender que para a democracia se efetivar, ela exigisse [como de fato exige] uma esfera pública

¹² Esse modelo de esfera pública em Habermas é a base sobre a qual se sustentará nesse trabalho a capacidade de a sociedade civil e de seus instrumentos de mobilização (novos movimentos sociais) influenciarem decisivamente e mesmo decidirem, no *policy cycle*, acerca das políticas públicas que devam ser adotadas para contemplar direitos sociais aviltados. Esse modelo de esfera pública é que se propõe ser fomentado pelo Ministério Público como instituição mediadora com poder de deflagrar a *accountability* horizontal.

pluridimensional em que o povo contasse com um repositório de informações que retroalimentasse eticamente os interesses públicos, ao mesmo tempo em que orientasse a si mesmo para a escolha de representantes comprometidos com seus interesses. Nesse sentido é que Habermas afirma:

Bentham entende os debates públicos no Parlamento apenas como uma parte dos debates públicos do público em geral. Somente a esfera pública dentro e fora do Parlamento pode assegurar a continuidade da discussão política mediante razões e de sua função, a saber, fazer que a dominação, como se expressou Burke, se transforme de uma *matter of will* [questão de vontade] em uma *matter of reasons* [questão de razão]. A escolha dos deputados não deve ser resultado de uma decisão cega, mas deve ser ela mesma a decisão ponderada sobre algo: “Em uma assembleia escolhida pelo povo e renovada de tempos em tempos, a esfera pública é absolutamente necessária para fornecer aos eleitores a possibilidade de proceder com conhecimento das coisas (HABERMAS, 2014, p. 259).

Essa sensação de necessário empoderamento da sociedade para além dos espaços institucionais da esfera pública burguesa põe luzes sobre uma nova concepção de opinião pública que sustentará mais à frente a nova esfera pública. Não satisfaz mais a opinião que traduz mera inclinação. A opinião pública deve ser algo que passe por um embate de ideias e que seja aperfeiçoado pelo crivo dos pares que a exprimem, num contexto em que as informações acerca das nuances que interessam a ela são garantidas e suficientes. Só assim, como especula Habermas, a opinião pública assume um significado rigoroso de uma opinião que, por meio da discussão crítica na esfera pública, é depurada em uma opinião verdadeira: nela se dissolve a oposição entre *opinion* e *critique* (HABERMAS, 2014, p. 250).

Seu ponto de partida é, portanto, que o que se pretende reconhecido como verdade para alguém deve ser justificado por outrem, e esse exercício de interação dissolve as bases da lógica da esfera pública burguesa porque faz emergir uma democracia participativa e deliberativa que percebe o público e o privado imbricados.

O Estado não é mais senhor do que sai da esfera da intimidade para se tornar pauta de políticas públicas de um Estado-Providência. Esse argumento contagiante modula e altera a face de novas e velhas instituições que se somam às causas de toda natureza. Sobre a queda da esfera pública burguesa, diz-se com Habermas que

Na medida em que o domínio público se entrelaça com o domínio privado, esse modelo se torna impraticável. Surge uma esfera social repolitizada que não pode ser subsumida, nem do ponto de vista sociológico nem do jurídico, às categorias de “público” e “privado”. Nesse domínio intermediário, os domínios estatizados da sociedade e os domínios socializados do Estado interpenetram-se sem mediação das pessoas privadas que discutem a política mediante razões. Outras instituições desoneram o público dessa tarefa: por um lado, por meio de federações nas quais os interesses privados organizados coletivamente procuram dar-se imediatamente uma forma política; por outro, por meio de partidos que, desenvolvendo-se com os órgãos

do poder público, como que se estabelecem *acima* da esfera pública, da qual outrora foram instrumentos (HABERMAS, 2014, p. 386).

Tratando dessa nova esfera pública, Habermas parte da concepção de que ela não pode ser entendida como instituição ou organização, eis que não há discriminação de papéis dentro de sua estrutura que tampouco é normativa. Também não pode ser um sistema porque sua extensão externa caracteriza-se por “horizontes abertos, permeáveis e deslocáveis”. Tendo como pressuposto uma certa compreensividade geral do cotidiano, Habermas descreve a esfera pública como

uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posições e *opiniões*; nela os fluxos comunicacionais não filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões *públicas* enfeixadas em temas específicos. Do mesmo modo que o mundo da vida tomado globalmente, a esfera pública se reproduz através do agir comunicativo, implicando apenas o domínio de uma linguagem natural (HABERMAS, 2011, p. 93).

Para Habermas, a esfera pública não seria dotada de especialização (e nem precisaria necessariamente ser) acerca do saber comunicativo quanto a questões politicamente relevantes, papel que seria atribuído à burocracia do sistema político. Tal perspectiva, porém, ignora o crescente incremento dos grupos de interesse, sendo comum, como dito alhures, que seus integrantes com mais intimidade e experiência com as temáticas discutidas ocupem comumente posições em espaços públicos institucionalizados como nos Conselhos gestores. Em uma acepção de democracia deliberativa que acople as democracias direta e representativa sob uma concepção contemporânea de democracia radical, em que o povo tenha forte ingerência direta sobre a formação de políticas, é muito presente o envolvimento de cidadãos ativos, construtores de consenso, inclusive na geração e elaboração de políticas públicas (GOHN, 2011, p. 46).

Ele afirma que as estruturas comunicacionais generalizadas e abertas requerem a renúncia a códigos especiais e linguagens especializadas que são suplantados quase sempre pela “orientação leiga” dos integrantes que interagem na comunidade. Diz ele que como a formação da opinião pública na esfera pública passa por questões práticas que são sujeitas a toda sorte de preferências e mudanças de enfoques, há mesmo uma certa “dissociação da tradução dessas disposições em ações”. E aqui reside um desconcerto a que uma suposta falta de especialização dos atores levaria: Habermas afirma que “as estruturas comunicacionais da esfera pública *aliviam* o público da tarefa de tomar *decisões*”, que continuam reservadas a instituições que as tomam (2011, p. 94).

Com efeito, em meio à discussão acerca da promoção da democracia deliberativa, incomoda o estuário teleológico da esfera pública em Habermas. Isso porque, por ser reticente à majoração do potencial de imposição das deliberações públicas no ciclo de formação de políticas públicas sociais, sobretudo nas etapas de definição de agenda, elaboração de políticas e decisão acerca de quais serão adotadas, Habermas constrói a movimentação da sua esfera pública em torno de uma visão apenas acerca do efeito sugestivo que ela pode ter sobre o sistema.

Habermas é claro: na esfera pública, luta-se por influência, pois é o âmbito em que esta se forma. E arremata em sua convicção, muito embora não chegue a afastar o poder da periferia em impor suas escolhas através dos órgãos institucionalizados de que participem:

A influência publicitária, apoiada em convicções públicas, só se transforma em poder político, ou seja, num potencial capaz de levar a decisões impositivas, quando se deposita nas convicções de membros autorizados do sistema político, passando a determinar o comportamento de eleitores, parlamentares, funcionários, etc. Do mesmo modo que o poder social, a influência político-publicitária só pode ser transformada em poder político através dos processos institucionalizados (2011, p. 96).

Cláudia Feres Faria cita J. Cohen para objetar que a visão habermasiana frustra as promessas da democracia radical na medida em que sua proposta de operacionalização da democracia deliberativa se mostra desencorajadora, tornando a sociedade civil incapaz de redefinir os subsistemas com os quais lida, posto que a movimentação da esfera pública não visaria se imiscuir decisivamente no aperfeiçoamento dos direitos que compõem o mundo da vida, os quais, pelo contrato social, estariam sob a coordenação do sistema político. Faria traz à lume a inquietação de Cohen para dizer que

a proposta discursiva de Habermas torna a democracia ‘estranha às rotinas institucionais estabelecidas pela política moderna’ na medida que ela valoriza condições excepcionais de influência das associações que se localizam fora do circuito institucionalizado do poder, ou seja, das regras do sistema. O argumento habermasiano, baseado na capacidade dos movimentos sociais como sensores dispersos da esfera pública, de detectar preocupações populares que estão fora da agenda pública, propor novas soluções e, com isso, *influenciar* o poder legislativo e a administração, sugere, tão-somente, quebras ocasionais na rotina do “circuito oficial do poder”. Esses movimentos, se assim analisados, assumem tão-somente uma posição defensiva frente aos subsistemas com os quais eles interagem e, por isso, se mostram incapazes de redefini-los (FARIA, 2000, p. 54).

Por esse raciocínio, subverte-se a iniciativa operacionalizadora de Habermas para vislumbrar uma esfera pública ativa em uma “Poliarquia Diretamente Deliberativa” (PDD), na qual os cidadãos livres e iguais participariam indigitando os problemas e buscando soluções

para eles, como resultado da prática da participação. Isso se justificaria porque a argumentação racional engrenaria os atores a par da sua realidade, das experiências de outras comunidades e do respeito às regras constitucionais que dão suporte à atividade deliberativa.

Essa esfera pública sim, traspassaria a barreira especulativa para se integrar de forma efetiva ao que importa enquanto conteúdo para a superação das demandas. Como afirma Faria, na PDD com solução direta de problemas pelos grupos de cidadãos afetados, a deliberação pública corta a distinção entre reflexão sobre objetivos políticos e esforços para responder a problemas à luz desses objetivos (2000, p. 57-58).

Embora Habermas pareça estar certo quando afirma que a lógica comunicativa não substitui o sistema – até porque isso significaria frustrar a necessária relação Estado/Sociedade de que a democracia não prescinde – imaginar que limitar a atuação da esfera pública a mero impacto hostil à racionalidade sistêmica seria fazer menos cabo do caráter emancipatório da democracia participativa e deliberativa que sobretudo os grupos de interesses temáticos reclamam. A conclusão dos críticos de Habermas quanto a esse ponto é que ele subestima os horizontes da soberania popular para a efetiva deliberação pública.

Haja influência ou efetiva normatividade da tomada de posições exercitada nas arenas e motivada por opiniões públicas construídas democraticamente, uma coisa não há como se deixar de admitir: o vácuo deixado pela crise de legitimidade da representação democrática político-partidária só pode ser colmatado de forma a evitar a anarquia e uma desobediência civil que não prime pela reafirmação de direitos e de opiniões públicas fundadas, se a relação Estado/Sociedade evoluir para um nível em que a participação popular seja sinceramente considerada.

Ainda que as contingências nefastas da formação política de um povo (patrimonialismo, clientelismo, etc.) autorizem um aparente conforto que uma Democracia Delegativa¹³ instituída oferece ao governante, a inapetência dos governados para o exercício

¹² Nas Democracias Delegativas prevalece a *práxis* de um imperativo sistêmico que geralmente se serve da suposta barreira do tecnicismo que dá suporte ao *córax* de uma postura que ignora as resistências da sociedade civil sob a justificativa de uma pretensa obviedade de que, apesar de eclodirem manifestações de interesse pertinentes na sociedade, ela não teria capacidade para tratar de assuntos tão caros, só acessíveis aos tecnocratas. Os discursos dos grupos de interesses sucumbem à astúcia e caem no vazio que a democracia delegativa reserva a eles, para a qual “alguns dos problemas da nação apenas podem ser resolvidos por critérios altamente técnicos. Técnicos, especialmente em políticas econômica, devem ser blindados pelo Presidente contra as múltiplas resistências da sociedade. A propósito desse fato, é óbvio que a resistência – seja ela do Congresso, partidos políticos, grupos de interesse, ou a multidão nas ruas – é ignorada. Esses discursos organizacionais pouco se adequam com os argumentos secos dos tecnocratas, e o mito da delegação é consumado: o Presidente isola-se de muitas instituições políticas e interesses organizados, e ele é o único responsável pelo sucesso e falhas de suas políticas” (O’DONNEL, 1994, p. 61). Sobre o *córax*, Olivier Reboul (2004, p. 3) informa que “Córax é considerado o inventor do argumento que leva o seu nome, o *córax*, e que deve ajudar os defensores das piores causas. Consiste em dizer que uma coisa

do controle popular não afasta a natural tendência de se cometerem erros grosseiros quando se decidem acerca de políticas públicas sem considerar o que os destinatários dessas políticas têm a dizer, além de que as consequências danosas em razão dos equívocos tendem a ser mais amenas quando as políticas não foram fruto de apreciações solipsistas. Nesse sentido que Guillermo O'Donnel afirma que a participação de esferas populares de poder na decisão acerca de políticas públicas tende a evitar problemas para os representantes:

Porque políticas são realizadas por uma série de poderes relativamente autônomos, o processo de decisão na democracia representativa tende a ser lento, incrementado e propenso a impasses. Mas, em suma, essas políticas são geralmente vacinadas contra erros grosseiros e têm uma chance bem razoável de serem implementadas: além disso, responsabilidades por erros tendem a ser largamente compartilhadas (O'DONNEL, 1994, p. 62).

De toda forma, a engenhosidade de Habermas inaugura um novo paradigma na relação Estado/Sociedade em que o papel da sociedade civil, sobretudo agrupada em torno dos movimentos sociais, terá uma fundamental importância para o influxo de democratização efetiva na gestão de promoção de direitos sociais. É que essa tecnologia sociológica põe esses dois elementos (Estado e Sociedade) face a face em uma relação centro/periferia: no primeiro, situa-se o sistema e a formação da opinião e da vontade públicas institucionais através do que deliberam o parlamento, os partidos e a burocracia estatal como um todo; na segunda, se encontram as associações temáticas, os grupos de interesse, sindicatos, etc. A interação entre ambos encontraria guarida em uma nova forma de pensar a razão, uma via procedimental e comunicativa adstrita à moral e de caráter emancipatório. E os movimentos sociais específicos seriam os agentes que trariam as novas capacitações morais dos seres humanos para o terreno das instituições (BRINGEL; DOMINGUES, 2012, p. 61).

Habermas insinua que a captação e tematização dos problemas da sociedade migram para a esfera pública a partir da inquietação que é gerada na esfera privada, por pessoas virtualmente atingidas. Fala de uma pressão social cunhada no sofrimento que reflete as experiências de vida. Essas aflições se amalgamam através de identificações mútuas que

é inverossímil por ser verossímil demais". O *córax* aqui está em se achar que as reivindicações da sociedade parecem muito pertinentes. Parece tão óbvio que a resolução dos seus interesses deva ter a sua participação do processo de deliberação das políticas, que se chega à conclusão de que a sua participação não se justifica nesse processo porque, na verdade, tratar-se-ia de um campo técnico inalcançável a ela.

fundam grupos organizados que emergem das mais diversas entidades, organizações, associações e movimentos sociais. Por conseguinte, fundam-se espaços de debate que se distinguem dos espaços institucionais que até então rejeitavam o debate acerca de uma plêiade de interesses que eram eclipsados pelo poder enquanto instituição e deixados ao talante desprezado da esfera privada. Esse processo causa o que Habermas chama de “dessacralização da política” (GOHN, 2011, p. 39).

Vieira explica que a concepção de esfera pública em Habermas funda-se em uma necessidade de as estruturas interativas do mundo da vida se organizarem contra uma estrutura dual contraposta, composta por Estado e mercado. E essa organização se molda pelos movimentos sociais que inauguram uma visão de democracia de empoderamento que seria traduzida por Habermas, segundo Vieira (2001, p. 63), como a “institucionalização no sistema político das sociedades modernas dos princípios normativos da racionalidade comunicativa”.

Com efeito, esses movimentos sociais são atores que se imiscuem na nova esfera pública para questionar a “reificação da burocratização”, no afã de desmistificar o argumento de que as contenções sistêmicas sejam necessárias à democracia. À luz do pensamento de Habermas, Vieira atribui acertadamente a esses movimentos um papel de defesa das formas de solidariedade ameaçadas pela racionalização sistêmica (VIEIRA, 2001, p. 63).

Essa autonomia do espaço público participativo incrementa o primado até então interno da comunidade e da solidariedade para contaminar inarredavelmente a sociedade civil e encurralar o sistema e até algumas instituições que dependam de legitimidade política para sobreviver à *accountability* vertical do processo eleitoral. Forma-se a base para a libertação em relação aos imperativos sistêmicos do mercado e do poder.

Raichelis alude que esse estado de coisas funda o conceito de “publicização”, que seria o quadro em que a participação social subverte o histórico de subordinação na relação do Estado e do mercado contra a sociedade. A publicização, portanto,

Funda-se numa visão ampliada de democracia, tanto do Estado quanto da sociedade civil, e pela incorporação de novos mecanismos e formas de atuação, dentro e fora do Estado, que dinamizem a participação social de modo que ela seja cada vez mais representativa dos segmentos organizados da sociedade, especialmente das classes dominadas. [...] O processo de publicização pretende alterar a tendência histórica de subordinação da sociedade civil frente ao Estado, pela via do fortalecimento das formas democráticas de relação entre as esferas estatal e privada. [...] O *locus* da publicização é a esfera pública (RAICHELIS, 2006, p. 7-8).

Portanto, compreende-se como Habermas concebe uma visão acerca do espaço público que age com vista à efetiva constituição das políticas a partir das deliberações comunitárias, que parece não sugerir que a relação Estado/Sociedade admita que a segunda

apenas assedie o primeiro, mas que a interação comunicativa institua um verdadeiro “sistema de eclusas” para que haja a buscada influência sobre as instâncias decisórias.

Obviamente que há situações que a racionalidade intersubjetiva não passará do universo da influência. Isso acontecerá numa relação diretamente proporcional ao quanto a temática da discussão pública se afasta dos assuntos do mundo da vida. Contudo, no ordenamento legal brasileiro, a participação popular inclusive já se institucionalizou como condição para a deliberação acerca da formação das políticas públicas em algumas searas, como é o caso da presença dos conselhos gestores nas áreas de educação e saúde, e suas respectivas conferências. A esfera pública, porém, deve estar atenta para que a racionalidade sistêmica não corrompa essas instâncias de controle e deliberação, sendo crucial que a esfera pública aberta esteja em constante sintonia com essas esferas institucionalizadas. A essa tarefa de vigilância e de mediação entre os atores da esfera pública, do Estado e até do mercado, servem-se os órgãos públicos que tenham a vocação de controle e, sobretudo os que detenham dentre suas atribuições o poder-dever de exigir prestação de contas, impor ou provocar penalidades (*accountability* horizontal).

Portanto, como destaca Gohn, de qualquer sorte, o conceito de esfera pública em Habermas é muito importante para a reconstrução da teoria democrática na medida em que a incrementa com o elemento participativo e discursivo. Mas é preciso atentar para o fato de que esse conceito habermasiano restringe o papel dos “novos públicos” à mera influência nas decisões dos atores sistêmicos, não se transmutando em sujeitos deliberativos que atuam direto nos processos decisórios dentro do ciclo das políticas públicas de forma a concretizar a democracia radical (GOHN, 2011, p. 44-45).

Importa averiguar, portanto, se as forças que se movimentam na esfera pública – e sobretudo como se constituem e se articulam poderosamente – podem encerrar o sistema de forma a dar azo à sua inevitável abertura para as considerações dos movimentos sociais e das suas redes.

2.2 Os atores da nova esfera pública: os novos movimentos sociais e suas redes

Segundo a teoria dos movimentos sociais, a origem dos chamados “Novos Movimentos Sociais” é influenciada notadamente por uma mudança de paradigma da participação da sociedade civil em torno de seus interesses, no interstício compreendido entre os anos de 1930 e 1960, tanto na Europa quanto sobretudo nos Estados Unidos. O mote dessa mudança refere-se ao arrefecimento do protagonismo dos movimentos de inspiração marxista

que estabelecia um binarismo para o jogo de interesses na relação Estado/Sociedade, representado, de um lado, pelo sistema político e pelo mercado, e de outro lado, pela classe proletariada. O que se reconheceu foi que esse conflito era apenas um nicho que, apesar de sempre ser retroalimentado pelas tensões existentes e contínuas entre esses atores, não era capaz de abranger vários outros interesses que pulsavam na sociedade e que compunham um vasto cabedal de *deficit* de cidadania para além da relação patrão/empregado.

Contudo, é necessário fazer uma observação acerca dessa suposta mutação do carácter dos movimentos sociais. É que não há necessariamente uma dicotomia entre demandas de classe (que reclamam redistribuição de bens e riquezas e reestruturação econômica) e demandas de grupos de interesse (que demandam reconhecimento e mudança cultural ou simbólica).

Ao contrário do que se possa extrair de uma leitura açodada da teoria dos movimentos sociais, as demandas de classe não desaparecem do cenário político. O que há é uma acreção de interesses que desafiam diferentes respostas que ora precisam esfumar o sentido de grupo, ora precisam evidenciá-lo.

Nancy Fraser sugere que pensar assim deixa claro que para cada tipo de demanda (de classe ou de grupos de interesse) serão necessárias, respectivamente, políticas afirmativas ou transformativas. Por isso, afirma:

Por remédios afirmativos para a injustiça, entendo os remédios voltados para corrigir efeitos desiguais de arranjos sociais sem abalar a estrutura subjacente que os engendra. Por remédios transformativos, em contraste, entendo os remédios voltados para corrigir efeitos desiguais precisamente por meio da remodelação da estrutura gerativa subjacente. O ponto crucial do contraste é efeitos terminais *vs.* processos que os produzem – e *não* mudança gradual *vs.* mudança apocalíptica (FRASER, 2006, p. 237).

Equivale dizer que públicos estigmatizados enquanto classe continuarão precisando ser contemplados com políticas que acentuam as diferenças entre eles e as classes hegemônicas, a exemplo das ações afirmativas. Enquanto isso, públicos que são estigmatizados enquanto cultura, precisarão de políticas que diluam essas diferenças para que seu arcabouço cultural seja, além de cada vez mais tolerado, também gradualmente deslocado do espectro de posturas e situações que não são socialmente normalizadas. Daí, Fraser (2002, p. 10) falar mesmo no “risco” que representa a substituição das lutas por redistribuição pelas lutas por reconhecimento, em vez de estas complementarem ou enriquecerem aquelas.

O que se subsume nesse debate é que os movimentos sociais contemporâneos devem ser concebidos não como um espaço de reivindicações exclusivas de grupos de

interesse. Diferente disso, podem também representar interesses de classe e, inclusive, podem ser híbridos, como aliás o são alguns tipos de coletividades que Fraser chama de bivalentes, a exemplo do caso da raça, que reclama tanto políticas por redistribuição quanto por reconhecimento (2006, p. 236).

Não há, portanto, uma migração de uma concepção de movimento classista para outro de natureza cultural. O que há são espécies de interesse que reclamam por soluções diferentes e que desafiam uma concepção bidimensional de justiça que

deve igualmente abarcar as preocupações tradicionais das teorias de justiça distributiva, especialmente a pobreza, a exploração, a desigualdade e os diferenciais de classe. Ao mesmo tempo, deve igualmente abarcar as preocupações recentemente salientadas pelas filosofias do reconhecimento, especialmente o desrespeito, o imperialismo cultural e a hierarquia do estatuto. Rejeitando formulações sectárias que caracterizam a distribuição e o reconhecimento como visões mutuamente incompatíveis da justiça, tal concepção tem de abrangê-las a ambas. O resultado seria uma *concepção bidimensional de justiça*, o único tipo de concepção capaz de abranger toda a magnitude da injustiça no contexto da globalização (FRASER, 2002, p. 11).

Portanto, quando se tratar neste trabalho do surgimento da natureza dos interesses de grupos nos movimentos sociais, não se quer dizer que os interesses classistas foram pulverizados e arrefecidos, pois eles ainda continuam na ordem do dia.

Volvendo, então, à evolução da teoria dos movimentos sociais, no que toca a esse novo público que passou a se organizar para ver contemplados seus interesses, Alonso destaca que se tratou de um reconhecimento contra o caráter restritivo da versão economicista do marxismo que se mostrava inócua para explicar as formações de mobilizações coletivas que se alastravam na forma de criação de associações de bases comunitárias (2009, p. 52). Gohn afirma que o papel das crenças compartilhadas e o da identidade pessoal, tratados pelo paradigma clássico, foram rejeitados porque eram analisados sob o prisma do comportamento irracional das massas (2014, p. 49).

A partir da premissa representada por essa cisão de paradigma, a estrutura das associações foi o suporte para o desenvolvimento da Teoria da Mobilização de Recursos (TMR) nos EUA, enquanto primeiro importante modelo de organização social alheia às raias do binarismo economicista do marxismo. Contudo, essa concepção de movimento social era arraigada a uma espécie de burocratização paralela à burocracia sistêmica. Ela enveredou por uma racionalização da atividade política e, com isso, os movimentos sociais se hierarquizaram internamente, se especializaram e adquiriram uma face gerencial nos moldes de verdadeiros partidos políticos. Tratava-se mesmo de uma ideia literal de mobilização de recursos humanos

e financeiros para custear a mobilização de interesses. O caráter organizacional suplantou a ideologia e os valores na constituição dessas mobilizações.

Com um fim eminentemente utilitarista, esses movimentos passaram a ser negociáveis de acordo com os interesses de quem os cooptava, e com a perspectiva de ganho e crescimento que as iniciativas poderiam agregar à própria organização. Gohn relata que

O protesto passou a ser visto como um recurso como qualquer outro, que pode ser trocado num mercado de bens políticos. Demandatários e seus adversários trocam bens num mercado de barganhas, num processo em que todos os atores agem racionalmente, segundo cálculos de custos e benefícios (2014, p. 51).

Rapidamente, os movimentos descobriram que, com o utilitarismo endêmico de que se revestiam, só teriam êxito se tivessem a sensibilidade de acessar os flancos que o sistema costumeiramente deixava em aberto para que a sociedade civil ali se imiscuísse com maior possibilidade de êxito. Esses flancos eram situações eventuais em que o cenário se apresentasse mais favorável à atuação dos movimentos, chamadas de Estruturas de Oportunidades Políticas (EOP), cujo *insight* gerou uma outra roupagem para os movimentos sociais: a Teoria do Processo Político (TPP).

Essa nova concepção gravita sobre, e observa, a movimentação de forças na esfera sistêmica. Os movimentos sociais atacam em momentos de vulnerabilidade¹⁴ em razão de uma gama de motivações, de sorte que as mudanças na EOP é que condicionam a atuação dos grupos sociais que querem ser contemplados pelo governo. Como pontua Alonso,

quando há mudanças nas dimensões formais e informais do ambiente político, se abrem ou se criam novos canais para expressão de reivindicações para grupos sociais de fora da *polity*. Isso pode ocorrer pelo aumento de permeabilidade das instituições políticas e administrativas às reivindicações da sociedade civil, provocadas por crises de coalizão política no poder; por mudanças na interação política entre o Estado e a sociedade, especialmente a redução da repressão a protestos; e pela presença de aliados potenciais. Em EOP favoráveis, grupos insatisfeitos organizam-se para expressar suas reivindicações na arena pública (2009, p. 55).

A TPP se serve do conceito de “repertório”, que representa um conjunto de rotinas que são assimiladas, socializadas e postas em prática na concretização das investidas junto ao sistema, assim que ocorrem as oportunidades políticas. Contudo, é indubitoso que o

¹³ Esses momentos de vulnerabilidade do sistema podem se identificar com as “janelas políticas” de que trata Kingdon *apud* Howlett et al. (2013, p. 116): “às vezes, as janelas abrem-se de maneira muito previsível. A hora de renovação da legislação se aproxima, por exemplo, criando oportunidades de mudança, expansão ou abolição de certos programas. Em outras ocasiões, as janelas se abrem de maneira muito imprevisível, como quando cai um avião ou uma eleição incerta produz mudança inesperada entre os principais tomadores de decisão. Previsíveis ou imprevisíveis, as janelas abertas são pequenas e poucas. As oportunidades aparecem, mas elas também passam. As janelas não ficam abertas por tempo indeterminado. Se uma chance é perdida, é preciso esperar por outra”.

componente organizacional marcado desde a TMR não apontava para uma intersubjetividade aberta e informal de todos os atores que pudessem se agregar de forma eventual ao momento. Prescindiam, portanto, da componente solidariedade, que seria a marca dos Novos Movimentos Sociais.

Essa carência da solidariedade que é tocada pelo sentimento de empatia que faz a pessoa reconhecer em si a aflição do outro, impunha óbices que dificultavam a coalizão de interesses e agendas e uma atuação para além do universo intrínseco a cada entidade institucionalmente considerada. Tanto na TMR, quando na TPP, esse quadro gerou desencontros entre a teoria crítica e os movimentos sociais porque estes comumente não se abriam a uma abordagem mais holística e, portanto, mais democrática da defesa dos interesses aviltados. Bringel e Domingues destacam esse ponto de estrangulamento que figurou como ativador da metamorfose dos movimentos sociais à luz da TMR e TPP, para uma outra realidade à luz da Teoria dos Novos Movimentos Sociais (TNMS):

o homem multidimensional, a ação comunicativa e o reconhecimento, respectivamente, foram explorados de forma parcial pelos intérpretes dos movimentos sociais, mais preocupados com “encaixes ontológicos” com seus objetivos de estudo, muitas vezes demasiado delimitados, do que com o percurso amplo dessas teorizações (2012, p. 66).

Os NMS surgem a partir de uma crise de representatividade de grupos de interesses invisibilizados tanto pelo sistema, quanto pela esfera pública. O foco passa a ser a reafirmação da identidade desses grupos e o reconhecimento de seu público como sujeitos de direito. Sua ideologia tem grande importância no papel mobilizador de suas bases e sua pulverização lhes atribui uma certa descentralização. Por isso, são formados por grupos de afinidades e ocupam lugares que eles mesmos constroem, o que fomenta a ideia de esfera pública plural e ilimitada. As novidades que a TMR excluía – como movimentos ecológicos, pacifistas e de gênero – são exatamente o que marcará uma nova arena de relações entre o Estado e a sociedade civil (GOHN, 2014, p. 58).

Cohen e Arato argumentam que essa nova visão de movimento social é fruto de sua evolução no seio da sociedade civil ao longo do tempo, cujo processo é tocado pela mutação acerca da ideia de cidadania que se expande e aperfeiçoa desde a idade moderna até a contemporaneidade para cada vez mais integrar o público com o privado em nome do desejo de resolução dos problemas afetos a interesses temático-ideológicos cada vez mais especificados. Assim, afirmam que

O espaço público estritamente limitado na sociedade burguesa foi expandido para problemas trabalhistas numa sociedade industrial e agora se espalha por todos os campos da experiência... o problema principal hoje tem a ver diretamente com a vida privada: fecundação e natalidade, reprodução e sexualidade, doença e morte, e, numa forma diferente, consumo doméstico de meios de comunicação... A distância entre a sociedade civil e o Estado está crescendo enquanto a separação entre vidas pública e privada está desaparecendo (COHEN; ARATO, 1992, p. 515-516).

A falta de um poder central na estrutura dos NMS causa um problema contemporâneo que se acentua em países com vícios de formação como o Brasil: a cooptação populista e clientelista de suas bases. Aqui entra, então, a importância do papel dos mediadores isentos que possam tanto facilitar a relação dos grupos de interesse com o sistema, quanto manter a autonomia desses grupos de interesse.

Estudos de Cohen e Arato autorizam Liszt Vieira a dizer que os conceitos de “sociedade civil” e “movimento social” devem ser vistos numa perspectiva relacional mútua, já que o segundo estaria a serviço da primeira para mobilizar os seus objetivos. Isso permite admitir que os movimentos sociais têm como destinatários não só o Estado, mas a própria sociedade civil. Vieira arremata ao dizer que

uma das características dos Novos Movimentos Sociais é a criação de redes de comunicação alternativas cujo fim não é necessariamente influenciar o Estado, mas seu próprio desenvolvimento, fazendo avançar a conscientização. Assim, a sociedade civil não é apenas o terreno, mas também o alvo dos novos movimentos sociais (Cohen; Arato, 1992) (2001, p. 78).

Essa questão é importante porque estabiliza uma premissa moral e ideológica que sustenta a mobilização da esfera pública que, embora possa ser pulverizada, mantém-se coesa em si mesma ou em redes que possam formar em torno dos interesses da sociedade civil.

A propósito, essa disposição da sociedade civil para se constituir de demandas que encontram nela um elemento propulsor de visibilidade dá-se pela sua própria definição e pelas características que lhe são inerentes. Habermas afirma que a sociedade civil “não se identifica com o Estado, nem com a economia e nem com os outros sistemas de funções sociais, pois permanece vinculada aos núcleos privados do mundo da vida” (2011, p. 101). Cohen e Arato definem esses elementos que a compõem:

Pluralidade: famílias, grupos informais e associações de voluntários, cuja pluralidade e autonomia permitem uma variedade de formas de vida; *publicidade*: instituições de cultura e comunicação; *privacidade*: um domínio de autodesenvolvimento individual e escolha moral; e *legalidade*: estruturas de leis gerais e direitos básicos que são necessários para demarcar pluralidade, privacidade e publicidade pelo menos no Estado e, tendencialmente, na economia. Juntas, essas

estruturas asseguram a existência institucional de uma moderna e diferenciada sociedade civil (1992, p. 346).

Não se pode olvidar também que para a movimentação da esfera pública que radicaliza a democracia e que chega a deliberar ou influenciar fortemente na formação de políticas públicas, é importante conceber a sociedade civil para além do chamado “terceiro setor” (ONGs, Organizações sem fins lucrativos, etc) que também a compõem. É preciso visualizá-la no seu papel mais fluido, referindo-se à capacidade de que se investe para a promoção de uma participação cidadã num sentido mais amplo. Essa é uma percepção de que a sociedade civil é

a representação de vários níveis de como os interesses e os valores da cidadania se organizam em cada sociedade para encaminhamento de suas ações em prol de políticas sociais e públicas, protestos sociais, manifestações simbólicas e pressões políticas (SCHERER-WARREN, 2006, p. 109).

Esses níveis de que trata Scherer-Warren (2006, p. 111-112) são classificados por ela numa perspectiva decrescente de uma certa institucionalização própria:

Assim, o primeiro nível de organização dos interesses se situa no associativismo local, em que aparecem as associações civis e movimentos comunitários locais, a exemplo das ONGs; em seguida, tem-se as formas de articulação inter-organizacionais, que exercem o papel de empoderamento da sociedade civil junto ao Estado. Elas fundem as representações da sociedade civil que se movimentam em prol de seus interesses com o objetivo de fortalecer o seu potencial persuasivo e de influência junto à esfera sistêmica. São exemplos dessas formas de articulação os fóruns, as associações nacionais de ONGs e as chamadas “redes de redes”; por fim, tem-se a mobilização na esfera pública, desprovida de qualquer institucionalidade, que se rege por uma transcendência que objetiva a visibilidade das causas que representa e que, por isso, ocorre em espaços públicos a título de dar vazão ao direito civil de reunião, com a participação de militantes e simpatizantes. É uma poderosa modalidade de pressão política, de que são exemplos as manifestações em praça pública, as passeatas e protestos.

A essas ferramentas de mobilização de que dispõe a sociedade civil, é atribuída por alguns estudiosos dos movimentos sociais a natureza de espécie de *accountability* vertical, que desencadeia mudanças de consciência para o processo eleitoral, ao mesmo tempo em que ativa os órgãos com poder de outra forma de *accountability* que prima pelo exercício do poder-dever de “agências”, de exigirem a demonstração de probidade no trato com a coisa pública.

A esfera pública da democracia participativa é composta por uma grande miríade de representações dos NMS que agem de forma desconectada, pulverizada e descentralizada. Mas isso não significa que não possam se agregar em torno dos seus interesses comuns, com o objetivo de potencializar o seu poder de influência e de persuasão perante o sistema. Ao contrário, os movimentos sociais comumente podem se articular em redes.

Nessa perspectiva, os movimentos sociais podem vislumbrar situações sistêmicas que discrepam dos seus interesses ou que os têm por indiferentes e que, por isso, devem ser transformadas. Mas, ao mesmo tempo, sendo os movimentos setorizados e locais, eles podem encontrar dificuldade em mobilizar os recursos humanos e estratégicos que possam dar suporte à visibilidade das suas demandas, o que se resolve com a disposição de uma verdadeira engenharia de articulações em consórcio que farão com que os objetivos mútuos sejam alcançados. Esse jogo de interesses pode congrega as mais diversas formas de associativismo que se amalgamam geralmente em espaços públicos criados e divulgados por elas mesmas, a exemplo dos fóruns regionais ou nacionais e, a partir do impacto que causam no sistema político, alargam ou não os acessos da racionalidade comunicativa até o âmbito de deliberação acerca de políticas. Scherer-Warren afirma que nesse associativismo de redes,

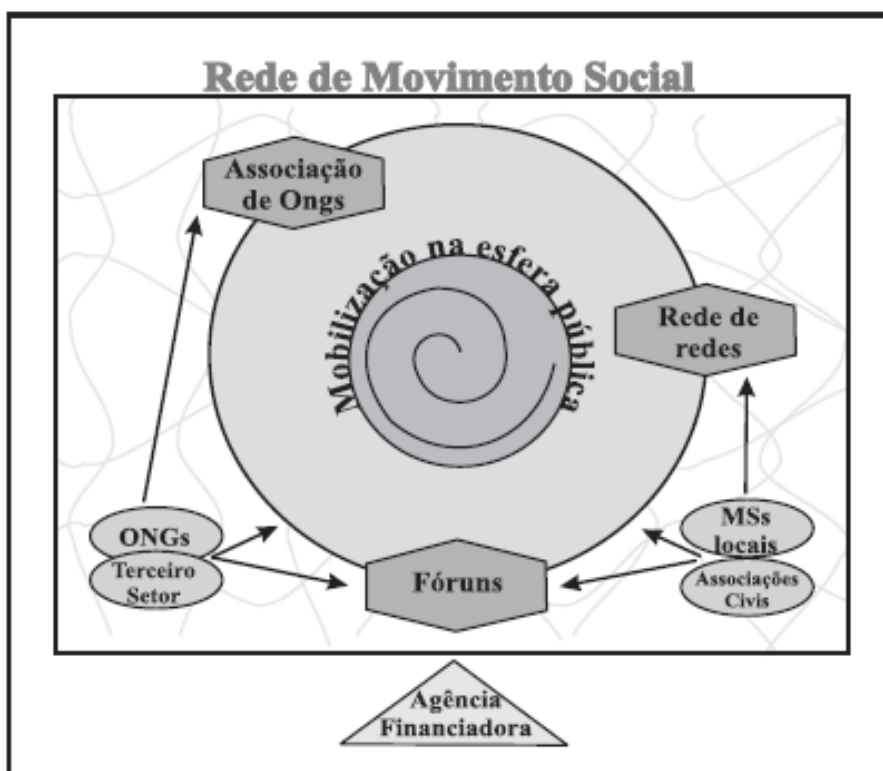
o associativismo localizado (ONGs comunitárias e associações locais) ou setorizado (ONGs feministas, ecologistas, étnicas e outras) ou, ainda, os movimentos sociais de base locais (de moradores, sem teto, sem terra, etc.) percebem cada vez mais a necessidade de se articularem com outros grupos com a mesma identidade social ou política, a fim de ganhar visibilidade, produzir impacto na esfera pública e obter conquistas para a cidadania. Nesse processo articulatório, atribuem, portanto, legitimidade às esferas de mediação (fóruns e redes) entre os movimentos localizados e o Estado, por um lado, e buscam construir redes de movimento com relativa autonomia, por outro. Origina-se, a partir desse fato, uma tensão permanente no seio do movimento social entre participar com e através do Estado para a formulação e a implementação de políticas públicas ou em ser um agente de pressão autônoma da sociedade civil (2006, p. 113-114).

Na coerente concepção acerca das redes de movimento social de Scherer-Warren, esses associativismos se conectam em nome do interesse pelo maior e melhor impacto de suas ações: as ONGs e o Terceiro Setor estabelecem pautas generalistas que passam a ser defendidas por associações que as congregam com representação territorial mais extensa e global; os movimentos sociais locais e as associações civis – que congregam as mais diversas categorias de interesses aviltados pelo sistema – se articulam em redes de redes; e ambas as formas de agigantamento dos movimentos sociais ganham visibilidade nos fóruns que são promovidos para debater a pauta de interesses numa perspectiva macro.

Além disso, essa rede de movimentos sociais organiza contingentes que podem assumir proporções inimagináveis em razão da imprecisão de um certo poder de contágio, e que formam ações práticas, como manifestações, protestos, passeatas e outras formas de demonstração de coesão de massa em torno de interesses comuns. É o que Scherer-Warren chama de “mobilização na esfera pública”.

Essa estrutura, obviamente, é sustentada por um suporte financeiro que reúne apoios de representações nacionais, internacionais e de toda sorte de simpatizantes das causas, sejam pessoas físicas ou jurídicas. A figura abaixo demonstra a constituição dessa rede de movimento social:

Figura 1 – Rede de movimentos sociais que demonstra o cenário de organização da sociedade civil, segundo Ilse Scherer-Warren.



Fonte: SCHERER-WARREN, 2006

Além desse poder de aglomeração de interesses que se identificam e que transitam numa escala crescente do associativismo, essas redes contam ainda com uma transversalidade de direitos que pode incrementar mais ainda os movimentos. Significa dizer que é possível que as demandas de novos direitos, a princípio dissociáveis, possam ser atraídas entre si em

razão da identificação com um mesmo agente ativador, de conteúdo mais rarefeito, que gravita sobre todas elas: a exclusão social (SCHERER-WARREN, 2006, p. 117).

Dado o turbilhão de pressões sobre o governo, causado por essa movimentação em rede, avulta com significativa importância o papel de mediadores eficientes para que as reivindicações de uma esfera pública cada vez mais bem informada e geradora de demandas razoáveis não se vejam rechaçadas de forma injustificável que represente verdadeira tentativa arbitrária de colonização de quererem com suposta legitimação popular somente em razão de diretrizes impostas virem de representantes eleitos.

Note-se que não se pode concluir que os atores dessa esfera pública tenham que ser necessariamente ligados aos movimentos ou a qualquer nível de associativismo. É perfeitamente possível que esse trabalho possa ser feito por instituições que embora estejam equidistantes da sociedade civil e do Estado-administração, tenham como escopo a defesa da democracia e, mais especificamente, dos interesses sociais e individuais indisponíveis¹⁵ de qualquer natureza.

De uma bem-articulada mobilização dos níveis de associativismo, aliada a uma eficiente mediação entre os interesses da sociedade civil junto ao sistema composto por Estado e mercado, dependerá o êxito da concepção de gestão participativa. Avulta mais uma vez o conceito de “governança”, que vislumbra uma ação pública estatal que não se restringe aos órgãos e aparelhos estatais, mas incorpora também, via interações múltiplas, a relação governo e sociedade (GOHN, 2011, p. 41).

O desafio, portanto, é garantir a participação popular da sociedade em níveis de influência e como ator deliberativo no processo de formação e políticas, mas também possibilitar que esse exercício, enquanto mecanismo para uma boa governança, garanta resultados que sejam eficientes, no sentido de visar rentabilidade econômica medida pela relação custo/benefício e eficazes, no sentido de que os objetivos das políticas em relação ao público-alvo sejam atingidos. Gohn relaciona a boa governança com esses elementos:

Está implícita na ideia de uma boa governança a dimensão da *eficiência* e da *eficácia* em administrar os impactos das políticas de ajuste estrutural para minorar seus efeitos em termos de aumento da pobreza. O grande desafio é articular o maior nível de participação com os critérios da eficácia e da busca de resultados imediatos no plano local (2011, p. 43).

¹⁵ Consideram-se direitos individuais indisponíveis aqueles que mesmo que as pessoas, individualmente consideradas, queiram abrir mão deles, o Estado tem a obrigação de promovê-los. Confundem-se com direitos fundamentais como o direito à vida e, numa perspectiva macro, com direitos sociais, como o direito à saúde, à educação, e a assistência à maternidade e à infância.

Situados os atores da esfera pública mobilizada e visualizado como podem se articular, importante perceber doravante o campo de atuação dessas formas de associativismo. Ou seja, como opera o ciclo de formação de políticas públicas e como a sociedade civil pode se imiscuir em algumas de suas etapas, com forte poder de influência ou mesmo com papel deliberativo.

2.3 Os pontos de impacto da atuação da nova esfera pública: o *policy cycle*

O novo associativismo que congrega atores dentre os mais concentrados e próximos dos problemas (esfera pública aberta, movimentos, associações civis e ONGs locais), até os mais rarefeitos e que tratam de assuntos que possam ter a capacidade de se disseminar por um corpo indefinido de grupos de interesse afins e de simpatizantes (redes, fóruns, redes de redes, mobilizações nacionais), movimenta-se com um fim em primazia: influenciar, ou mesmo ter poder de decisão nas etapas do ciclo de formação de políticas públicas (*policy cycle*¹⁶) que tratem de interesse sociais negligenciados.

O *policy cycle* concebido por Michael Howlett, M. Ramesh e Anthony Perl (2013, p. 103-219) é bem sugestivo para se visualizar a possibilidade de incursão da esfera pública e de seus atores no *policy-making*. Sua percepção do fenômeno vislumbra cinco fases para esse processo: montagem da agenda, formulação de políticas, tomada de decisão política, implementação de políticas e a avaliação delas. Nas duas últimas etapas, não há dúvidas de que o papel do aparelho burocrático do sistema é predominante, o que não permite dizer que a sociedade civil não possa se organizar para, a par do princípio da publicidade que requer a transparência da gestão pública, apontar erros de implementação e variáveis avaliativas que denotem a má execução das políticas propostas e até mesmo a falta de probidade no trato com a coisa pública. Mais do que possível, é imprescindível que o faça, até para subsidiar os órgãos estatais com poder de *accountability* de cobrar a demonstração de lisura nas contas, sob pena da promoção de penalidades criminais, administrativas e civis perante as instâncias apropriadas.

¹⁶ Segundo Klaus Frey, o *policy cycle* pode ser considerado um modelo heurístico que serve à análise da “vida” de uma política pública. “As várias fases correspondem a uma sequência de elementos do processo político-administrativo e podem ser investigadas no que diz respeito às constelações de poder, às redes políticas e sociais e às práticas político-administrativas que se encontram tipicamente em cada fase. [...] Do ponto de vista analítico, uma subdivisão um pouco mais sofisticada parece pertinente. Proponho distinguir entre as seguintes fases: percepção e definição de problemas; ‘agenda-setting’, elaboração de programas e decisão, implementação de políticas e, finalmente, a avaliação de políticas e a eventual correção da ação” (2000, p. 226).

Porém, no que tange à participação popular à luz do modelo de democracia participativa para a formação das políticas públicas, interessam a este estudo apenas as três primeiras fases do *policy cycle*.

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 de um sistema coletivo de tomada de decisões se apresentem “distantes das condições econômicas ou outros processos macrossociais como a industrialização e a sindicalização. Devem pertencer somente ao reino das ideias públicas e privadas” (HOWLETT et al., p. 108).

O que se quer é que a formação da agenda se desvencilhe 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 devam agir diretamente sobre a execução das políticas.

Trata-se de 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”¹⁷, mas a formação da agenda com os problemas que afligem a comunidade obedece a uma relação diretamente proporcional com o hábito da discussão política pelos protagonistas sociais dos infortúnios, bem como com os processos institucionalizados de discussão periódica e eventual de políticas

¹⁷ 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. Podem-se exemplificar essas janelas com as discussões que deverão emergir quando da apreciação 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; nas “janelas 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).

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, considerar a heterogeneidade do público-alvo-interagente, composta por uma diversidade cultural, cuja visibilidade das demandas só é possível florescer em um ambiente de respeito e reconhecimento acerca do pluralismo que funda os grupos e comunidades que o compõe. 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).

Assim é que Howlett et al., citando Roger W. Cobb e Charles D. Elder, pontuam a importância da atuação da sociedade civil no processo que, como Habermas, eles também admitem que vise unicamente influenciar a definição dos problemas que serão enfrentados pelo governo, de acordo com o que a esfera pública espera dele, no que chamam de “modelo de iniciação externa” do *policy cycle*:

Nesse modelo, as questões nascem nos grupos não governamentais e em seguida expandem suficientemente seu alcance para chegar, em primeiro lugar, à agenda pública [sistêmica¹⁸] e, por fim, à agenda formal [institucional]. Aqui, os grupos sociais desempenham o papel-chave de articular as reivindicações e de cobrar sua solução pelo governo. Esses grupos fazem *lobby*, disputam e se associam a outros grupos na tentativa de levar a questão ou temática, em toda a sua amplitude, à agenda formal. Se tiverem as habilidades e os recursos políticos necessários e forem capazes de neutralizar seus oponentes ou advogados de outras questões e ações, eles conseguirão colocar sua questão na agenda formal. A entrada bem-sucedida na agenda formal não significa, necessariamente que no final o resultado será uma decisão governamental favorável. Significa apenas que o item foi isolado entre muitos outros para uma consideração mais detalhada (2013, p. 114).

Note-se que apesar até de uma certa obviedade da assertiva de que a formação de uma agenda política deva passar necessariamente pelos reclamos da sociedade, a atmosfera de desconfiança na relação Estado/Sociedade parece apontar para a necessidade de um mediador eficiente que seja dotado de poder de persuasão, não para indigitar o mérito administrativo, mas para exigir que a opinião pública gerada pela esfera pública seja considerada. Essa sensação também pulsa na segunda etapa do *policy cycle*, haja vista que a esfera pública da democracia participativa não é dotada tão-somente de compreensividade geral, mas é composta por múltiplos atores que podem subsidiar deliberações mais

¹⁸ Observe-se que os autores usam a expressão *sistêmica* para indicar o processo de deliberação acerca das prioridades dentro da esfera pública, o qual nominam “agenda pública”. Mais à frente no texto, quando tratam da definição da agenda política dentro do que Habermas chamaria de “sistema político”, os autores usam o termo “agenda formal institucional”.

sofisticadas, inclusive acerca da formação do que entendam ser as melhores políticas para debelar os problemas.

Na etapa de formulação de políticas públicas, já subjaz o reconhecimento de um problema e as atenções se voltam agora para a elaboração de um plano de ação que atenda à sua resolução e que seja 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 é importante que não se prescinda 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, envolve 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 (para a esfera pública) quando 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, a fim de 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, p. 124-125).

Portanto, apreciação e diálogo conectam-se respectivamente com as necessidades de informação fidedigna acerca dos cenários situacionais dos problemas, e de consideração da participação popular. Essas variáveis – e se dizem “variáveis” mesmo porque podem inclusive ser manipuladas pelo sistema político com o objetivo de afastar ou turbar a articulação da esfera pública empenhada em formular propostas razoáveis para as políticas – se inserem nas duas primeiras categorias do que Christopher Hood *apud* Howlett et al. chamou de “modelo NATO” de instrumentos políticos. Nesse modelo, o autor afirma que

Todas as ferramentas políticas usavam uma de quatro categorias amplas de recursos de governo ou de controle. Ele argumentou que os governos enfrentam os problemas públicos com o uso de informações em seu poder enquanto atores políticos centrais (“nodalidade”), com o uso de seus poderes legais (“autoridade”), de seu dinheiro (“tesouro”) ou das organizações formais à sua disposição (“organização”), o NATO. Os governos podem usar estes recursos para manipular os atores políticos, por

exemplo, retendo ou disponibilizando a informação ou o dinheiro, usando seus poderes coercitivos para forçar os outros atores a realizarem atividades que eles desejam, ou simplesmente empreendendo eles mesmos as atividades com o uso de seus próprio pessoal e *expertise* (2013, p. 129).

Os atores da esfera pública composta pelo novo associativismo devem estar atentos para não serem ludibriados e para se municiarem das informações corretas, bem como para usarem todos os espaços que, ainda que o sistema administrativo se mostre reticente à assimilação das deliberações da esfera pública, sejam-lhes por ele franqueado. Deixar ou não de ocupar esses espaços e de dispor de informações fidedignas para construir suas propostas conduzirá ou não a esfera pública à consecução do desejo sistêmico-administrativo hostil de fazê-la personagem de uma pseudoparticipação (quando há somente a consulta a um assunto por parte das autoridades) ou, no máximo, de uma participação parcial (em que muitos tomam parte no processo, mas só uma parte decide de fato), e nunca de uma participação total, situação em que cada grupo de indivíduos tem igual influência na decisão final (GOHN, 2011, p. 22).

Howlett et al. (2013, p. 131-132) citam quatro elementos da categoria “nodalidade”, concebidos por outros autores: campanhas públicas de informação, exortação, *benchmarking* e comissões de inquérito.

As primeiras tratam da disseminação de informações que eventualmente podem ser fatiadas, deturpadas e passíveis de interpretações de toda sorte, a depender do nível econômico do intérprete, da quantidade das informações ou da forma como são apresentadas, tudo no afã subliminar de que pessoas físicas e jurídicas, ciente delas, mudem o seu comportamento; a segunda, trata mesmo de investidas de persuasão, formas explícitas em que o governo exorta a população a adotar uma certa posição que vá ao encontro da escolha do conteúdo da política pública que pretende adotar sem perscrutar a opinião pública formada na sociedade civil; o terceiro, trata dos indicadores de desempenho extraídos de técnicas de coleta de informações que orientam para o sucesso das políticas e que caso não sejam produzidos por agências externas (a exemplo dos metas do IDEB, e dos níveis de IDH), podem ser manipuláveis ao interesse do governo, a depender da técnica e das variáveis usadas; e, por fim, as últimas, que encerram estratégias de instituir órgãos para supostamente coletar informações oficiais, mas que, na verdade, podem servir para postergar a tomadas de decisões, a fim de que estas se deem longe do pico de pressões populares emergentes.

Já quanto à “Autoridade” (nAto), o que interessa dentre os elementos apontados por Howlett et al. trata da importância de influenciar o que eles chamam de “Comitês

Consultivos”. Esse tipo de órgão ainda não é muito comum na estrutura governamental que se desenvolve no Brasil. O máximo que se pode conceber próximo à estrutura idealizada pelos autores seria uma espécie de delegação eventual ou atribuição originária imputada a algum órgão/agência do governo que tenha a função específica de colher um ementário de sugestões que eclodam na esfera pública, a título do que os autores chamam de *inputs* ou mesmo diálogos que geram consensos entre os atores societários acerca das matérias, que subsidiem a formulação de propostas. Os orçamentos participativos podem ser considerados como produtos de uma iniciativa dessa natureza. De qualquer forma, Howlett et al. afirmam que

As forças-tarefa *ad hoc* e órgãos semelhantes não têm a intenção de desenvolver um novo conhecimento ou proclamar um antigo, mas antes proporcionar um espaço para que os interesses organizados e não organizados apresentem suas perspectivas e análises sobre os prementes problemas contemporâneos, ou modelar ou remodelar as questões políticas de maneira que elas possam ser tratadas pelos governos (2013, p. 136-137).

Tratando acerca do papel dos subsistemas políticos na formulação da política pública, Howlett et al. afirmam com certa coerência que, a depender da postura da coordenação administrativa dos *policy-makers*, o processo do *policy cycle* pode variar do imperativo sistêmico (subsistemas fechados), a um *status* sensível às formulações de políticas pela esfera pública que se propõe participativa (subsistemas abertos) no processo de mudança de abordagem dos problemas pelo Estado (*policy change*):

a natureza do subsistema político responsável pela formulação de políticas é elemento importante na análise da mudança política (*policy change*), na medida em os membros da coalizão fazem a mediação entre a troca de interesses e ideias na *policy making* pública. Mais especificamente, os analistas sugeriram que o grau de “coesão” ou “fechamento” dos subsistemas políticos se torna fator importante a afetar a tendência de surgirem soluções políticas novas e inovadoras no processo de formulação de políticas (2013, p. 154).

Quanto mais os subsistemas são receptivos a novas ideias e à influência – e até mesmo deliberação de novos atores – mais aberto ele se torna às mudanças que têm identidade com a esfera pública. O quadro abaixo, desenvolvido pelos autores, demonstra essa relação de fechamento e abertura do subsistema, que pode definir um subsistema político aberto à esfera pública:

Quadro 1 – Relação da disponibilidade para a recepção de novas ideias e de novos atores, com a identificação de sistemas administrativos fechados ou abertos.

		<i>Subsistemas receptivos a novos atores</i>	
		<i>Não</i>	<i>Sim</i>
<i>Subsistemas receptivos a novas ideias</i>	<i>Não</i>	<i>Subsistema fechado</i>	<i>Subsistema resistente</i>
	<i>Sim</i>	<i>Subsistema aberto contestado</i>	<i>Subsistema político aberto</i>

Fonte: Adaptado de Michael Howlett e M. Ramesh. Policy subsystem configurations and policy change: operationalizing the postpositivist analysis of the politics of the policy process. *Policy Studies Journal*, v. 26, n. 3, p. 466-82, 1988.

Acerca desses dois elementos extraídos das duas primeiras categorias do “modelo NATO” de instrumento políticos, somados ao tipo de postura do sistema, parece ficar claro que na fase de definição da agenda a esfera pública ficará vulnerável ao governo se não houver novamente a presença de um agente externo e equidistante que possa ativar fatores estabilizadores que garantam a veracidade das informações que subsidiem a formulação de políticas públicas pela sociedade civil e, mais do que isso, que garantam que tais propostas comporão o cabedal de opções à disposição da etapa de decisão acerca de qual política será contemplada.

Por fim, a terceira etapa do *policy cycle* em que a participação popular poderá exercer influência ou até mesmo ser protagonista do efetivo processo deliberativo é a da tomada de decisões.

Nessa fase, 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. Ou seja, o objetivo colimado nessa etapa tem por premissa o que foi deliberado em etapas anteriores 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 quer dizer que esses atores 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 do conjunto específico de leis, regulamentações e balizas constitucionais.

Nos estudos do *policy cycle*, há um binarismo entre um modelo que visa maximizar resultados numa relação fria de custos/benefícios (modelo racional), em que se busca o meio mais eficiente possível para atingir os objetivos almejados, e outro, que tem como premissa a manutenção das estruturas da política já existente para se escolher o que seja mais viável em detrimento do que seria tecnicamente desejável (modelo incremental). Este último tem caráter conservador e não aponta para mudanças novas e promissoras, mas ambos são comumente contaminados por uma forte centralização no processo de formulação de políticas e, sobretudo, no ato de tomada de decisão.

Howlett et al. superam esses modelos anacrônicos ao vislumbrarem um modelo de tomada de decisão que acolhe as sugestões da esfera pública em “rodadas múltiplas” de discussões em arenas múltiplas. O que chamam de “modelo de decisão por acreção”, consiste em fragmentar o processo de decisão que não prevê sequer um plano originário que enfrente a solução para o problema. As sugestões partiriam de representações sucessivas da esfera pública que iriam sendo aperfeiçoadas em cada rodada de discussões e o resultado gozaria de certa legitimidade popular extraída de intenso debate entre os mais variados atores da sociedade civil, que, diferente o incrementalismo, facultaria mudanças estruturais e novas na abordagem dos problemas sociais e, diferente do racionalismo, apontaria para soluções que não necessariamente pudessem ser as menos onerosas, mas as adequadas que contemplariam os atores com um possível – mas justificável – alargamento dos custos:

Essa análise ressalta o significado das *arenas múltiplas* e das *rodadas múltiplas* de tomada de decisão em muitas decisões de política pública nos dias de hoje. Isto é, como sugeriram Weiss e outros estudiosos, a tomada de decisão com frequência tende a ocorrer em muitos locais ou foros, cada qual com um conjunto de atores, regras de procedimentos e capacidade de influenciar o *outcome* do processo de decisão para um rumo preferido. [...] Essas decisões são recolhidas em uma “rodada”, em que os resultados de cada rodada são realimentados em outras arenas, para a continuação da discussão e do debate, um processo em que se pode envolver novos atores, contar com novas arenas e produzir decisões modificadas ou novas (2013, p. 173).

No Brasil, pressupõe-se que a opção da administração pública 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 de que, 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 direta dos atores da sociedade civil não se limita a essas previsões, visto que foi ela 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 que é 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 nas 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 rege 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* [...]”.

Desta forma, não basta a atividade administrativa convergir com a legalidade nos seus atos, não pender à imoralidade ou não 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”. Com José Afonso da Silva, diz-se 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 abordagem 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 procedimentalismo adequado

em que se firme, a fim de não se abster do que pertine 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 e, além disso, encontrar instituições dentro da estrutura estatal, que possam promover eficientemente uma relação exitosa entre Estado, mercado e sociedade civil para que seja assegurada a adoção de políticas públicas que realmente atendam os interesses da população.

3 A AÇÃO COMUNICATIVA COMO INSTRUMENTO DE EFETIVIDADE DA PARTICIPAÇÃO POPULAR COM VISTA À FORMAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Para o objetivo deste trabalho, considera-se participação popular o processo em que os atores sociais destinatários das políticas públicas que tratam de direitos sociais, interagem em espaços públicos deliberativos para definirem, no universo da esfera pública, o que é admitido como entendimento acerca do que satisfaria suas necessidades quanto às etapas de definição da agenda política, formulação de propostas de políticas e escolha acerca delas (três primeiras fase do *policy cycle* estruturado por Howlett et al.).

As fases de implementação e monitoramento dessas políticas não prescindem da participação da comunidade, mas não se conectam com o momento de criação e definição delas, que é o foco deste trabalho, pois as duas últimas fases do *policy cycle* são momentos em que o esforço intersubjetivo seria voltado para a cobrança da efetividade dos serviços ou mesmo para a coibição de abusos de poder, desvios de finalidades e malversação de recursos, numa postura de coadjuvante dos órgãos com poder de *accountability* horizontal, imbuída de uma perspectiva repressiva e não pedagógica.

Não se pode afirmar, contudo, que a aproximação da discussão e da deliberação acerca das pautas, aos cidadãos com poder de fala e ação diretas signifique necessariamente que essas etapas serão prodigiosamente democráticas. É que a mera participação popular direta não assegura que haverá discussões e decisões mediante razões submetidas à crítica e ao entendimento. Como adverte Matos,

Não resta dúvida de que na democracia direta o cidadão age sem intermediários, participa diretamente das deliberações, mas esta redução não protege, por exemplo, os direitos (ou mesmo a vontade) da minoria contra a vontade da maioria, nem garante o debate público, ou mesmo, não garante que esta decisão seja fruto do diálogo racional e não do impulso e da emoção (MATOS, 2002, p. 204).

Da mesma forma que metas perlocucionárias podem ser camufladas dentro da esfera pública, vários outros artifícios podem ser manejados pelo sistema e por seus representantes para forjar um pseudoconsenso extraído da atividade de uma suposta democracia deliberativa que, na verdade, pode ter sido frustrada em seus fundamentos de liberdade e independência dos atores e de deliberação esclarecida sobre as matérias.

É preciso não relegar a segundo plano as técnicas de deliberação coletiva, e realçar a exigência de participação, sobretudo na esfera de discussão (MATOS, p. 204). É necessário

inaugurar procedimentos exequíveis à luz de bases teóricas que garantam o paradigma da comunicação nas discussões e deliberações. É essa a preocupação que se mostrou fulcral no item anterior e que se estende por esta seção, questionando-se as bases da democracia representativa e se abrindo horizontes para formas de representação política material que garantam a identidade de discursos e de interesses com públicos que não ocupam a hegemonia política.

A necessidade de mudança da concepção de democracia representativa clássica para a de uma representação mais fluida e diretamente participativa através dos grupos de interesse deu-se originariamente pela desconexão do papel da política partidária com os interesses que exsurgiram a partir do ocaso do Estado liberal clássico e ascensão do *Welfare State*. Desde então, sobretudo posteriormente em países em desenvolvimento como o Brasil, a palavra de ordem tem sido a dificuldade de se conciliarem as necessidades com a escassez de recursos, o que faz também com que as discussões extravasem as raias do parlamento enquanto esfera pública formal, para alcançar e inaugurar uma esfera pública mais fidedigna às demandas da sociedade civil e de seus grupos de interesse das mais variadas matizes, que até então eram invisibilizados pelo subsistema administrativo.

Com a cisão da ideia de dicotomia de interesses de classes na cena política e com o desvelamento dos grupos de interesse, o movimento social, antes eminentemente operário, pulverizou-se como a visão de um caleidoscópio social em que os interesses das mais variadas espécies imbricam-se e tomam tonalidades múltiplas e convergentes em pontos que fazem esses grupos de interesse convergirem, mas também dissonantes em outros que os fazem repelir-se mutuamente. Esse é o cenário em que surgem e se fortalecem os NMS e a efervescência do associativismo interagente em nome de seus interesses, que forma também as redes de movimentos sociais.

É indubitoso que a recepção dos interesses dessa esfera pública, que tem seu móvel fulcral no associativismo local e de redes, tem sido cada vez mais assimilada pelo subsistema administrativo. Exemplos disso são a institucionalização dos conselhos sociais e a imprescindibilidade da realização de conferências para a definição de políticas públicas, como ocorre para a formulação dos planos municipais de educação. Porém, a variedade e inovação de ferramentas republicanas têm sido cada vez mais imprescindíveis para que a força do sistema não suplante os interesses do mundo da vida.

Nessa perspectiva, propõe-se que órgãos que embora façam parte da estrutura de Estado, mas que não sejam caudatários do interesse-administração, e sim fiadores da busca por efetividade do interesse-coletividade, participem do jogo político como parceiros da

sociedade civil para que, em uma atuação pedagógico-propositiva, possam funcionar como mediadores entre a esfera pública e os subsistemas administrativo e econômico.

É nesse ponto que se sugere que o Ministério Público, como uma das instituições vocacionadas à defesa de interesses sociais, mobilize essa sua incumbência de defesa prevista constitucionalmente para fomentar nas decisões sistêmicas acerca de políticas públicas que versem sobre tais interesses, a definição da agenda, a formulação de modelos de políticas e a própria definição delas a partir do que é submetido ao entendimento na esfera pública.

Nesse sentido, sustenta-se que seria possível uma atuação resolutiva, não-demandista e com caráter propositivo e mediador do Ministério Público, já que, assim como a instituição é dotada de poder de *accountability* horizontal – e por isso, pode provocar penalidades aos gestores em razão de equívocos na promoção de interesses sociais – poderia, antes ainda, fomentar o processo de publicização das políticas públicas, cujo processo de discussão na esfera pública demanda um esforço necessário do subsistema administrativo para adequar ao máximo as políticas e a aplicação dos recursos disponíveis ao que tenha passado pelo processo de escolha da própria comunidade.

A partir desta seção do trabalho, verificar-se-á que a teoria da ação comunicativa cunhada por Habermas pode se servir a efetivar a participação popular nesse processo de escolha no âmbito das três primeiras fases do *policy cycle*. Primeiramente, pretende-se situar e legitimar esse esforço comunicativo no âmbito do paradigma filosófico da intersubjetividade, mostrando-se porque as demandas da sociedade civil mobilizadas no âmbito da esfera pública não podem convergir com os paradigmas do objetivismo e do subjetivismo; em seguida, serão expostos os fundamentos da constituição do que Habermas identificou como “mundo da vida”, e como a tensão entre as racionalidades social (sistêmica) e cultural (da sociedade civil) pode gerar impasses que degradam o potencial de se verem as expectativas dos cidadãos refletidas em ações do poder público. Nesse sentido, serão pontuadas as formas de lidar com as patologias sociais do “desengate” entre mundo da vida e sistema e da “colonização do mundo da vida”, com vista a se alcançar a evolução social segundo Habermas; serão, ainda, diferenciadas as ações instrumentais das comunicativas, especificando-se os atos de fala que as revestem e que definem as orientações pelo êxito e pelo entendimento; por fim, será exposta a *práxis* efetiva da ação comunicativa como forma de concretizar o paradigma da linguagem na definição e aperfeiçoamento de políticas públicas.

3.1 A participação popular e a ação comunicativa à luz dos paradigmas filosóficos

Deflagrar o processo de descoberta acerca de como contemplar melhor um direito social e de como ele pode ser efetivado pela promoção da melhor política pública, remete ao exercício de perscrutar a verdade do objeto de investigação. Mas o que é o melhor? O que é o mais acertado, adequado ou pertinente fazer? Essa pesquisa admite pelo menos três premissas metodológicas, cuja adoção pode alocar a participação popular em uma espécie de limbo interventivo ou colocá-la como protagonista no processo de definição do mérito administrativo acerca de tais políticas.

Essas premissas coincidem com os paradigmas filosóficos do objetivismo, do subjetivismo e do intersubjetivismo. O primeiro, de natureza essencialista, corresponde ao Realismo Filosófico, o segundo, de natureza representacional-intelectiva, corresponde à Filosofia da Consciência, e o terceiro, de natureza comunicativa, corresponde ao Giro Linguístico. Quando os atores se inserem nesse processo e adotam uma dessas premissas, os resultados do seu esforço dão azo, respectivamente, às racionalidades epistêmica, teleológica e comunicativa.

Os diálogos entre Richard Rorty e Jürgen Habermas sobre verdade e justificação oferecem um panorama da problemática.

Rorty especula que, a princípio, a realidade apresentada das coisas e dos fenômenos seria essencialmente não-humana, um mundo em si mesmo, carente de que se encontre a maneira certa de representá-lo (DAGIOS, 2009, p. 27-28). Essa máxima remete a uma ideia de intangibilidade intelectual do mundo, como a não haver o que se descobrir enquanto verdade a partir de especulações do que são as coisas para o ser humano. Em um dado contexto histórico, o que restaria ao homem seria tão-somente a justificação da essência das coisas em interação com o seu cotidiano.

A partir dessa premissa, Rorty introduz uma percepção binária da verdade ao distinguir as figuras do “metafísico” e do “ironista”. O primeiro é aquele que continua acreditando em uma certa natureza intrínseca das coisas. Na sua percepção, a verdade seria impassível, indissolúvel por trás das aparências que podem lhe atribuir um significado que pode não corresponder à sua essência que não admitiria ser “redescrita”. Já o segundo, não acredita que a verdade é imune à representação refletida, ou que se queda diante de um determinismo que estabelece um conjunto de significados e de valores acerca dos fenômenos que devam ser conhecidos. Para o ironista, as verdades podem ser resignificadas de acordo

com os contextos em que estejam inseridas, numa especulação relativista que o metafísico não admite.

Em se tratando da escolha de uma política pública para contemplar um direito social específico, para o metafísico, equivaleria dizer que essa política já existe e só precisa ser revelada, porquanto na sua perspectiva há sempre uma verdade que atende ao que corresponde à essência do que significa, por exemplo, uma boa educação. Já o ironista de Rorty – que, na verdade, é o sujeito-ator que se dá ao direito de fundamentar as verdades que ele mesmo encontra e de se contrapor racionalmente ao que exsurja desse pretensão essencialismo – insurge-se contra essa percepção de mundo e inaugura uma abordagem sujeito-objeto da realidade. Lenio Streck sugere que há uma subversão da sujeição ao estruturalismo pela via da subjetividade, que fornece elementos para a superação do paradigma da objetividade:

De fato, até Kant, o ser era um predicado real. Pensava-se que havia uma relação real entre ser e essência. Portanto, o sentido era dependente dos objetos, que tinham uma essência e, por isso, era possível revelá-lo.

A superação do objetivismo (realismo filosófico) dá-se na modernidade (ou com a modernidade). Naquela ruptura histórico-filosófica, ocorre uma busca da explicação sobre os fundamentos do homem. [...]. O fundamento não é mais o essencialismo com uma certa presença da *illuminatio divina*. O homem não é mais sujeito às estruturas. Anuncia-se o nascimento da subjetividade. [...]. É o que se pode denominar de esquema sujeito-objeto, em que o mundo passa a ser explicado (e fundamentado) pela razão (STRECK, 2013, p. 13).

Habermas concorda com a premissa que desconsidera o realismo filosófico como paradigma seguro para a busca da verdade. Para ele, o saber intuitivo ou implícito não resiste ao saber justificável na medida em que este especula por uma convergência entre o que se propõe real e o que corresponde à representação que passa pelo filtro da intelecção. “Quem pensa dispor de um saber admite a possibilidade de cumprir pelo discurso as pretensões de verdade correspondentes. Em outras palavras: pertence à gramática da expressão “saber” a possibilidade de tudo o que sabemos ser criticado e fundamentado” (HABERMAS, 2004, p. 104).

A fundamentação é, portanto, a base da crítica à racionalidade epistêmica. Quer-se dizer que as convicções se constituem de juízos e não da essência dos objetos ou fenômenos aos quais se quer atribuir um significado ou uma verdade. A opinião racional opera por uma certa probabilidade acerca da sua verdade porque se apoia em uma justificação que, contudo, não deixa de ser criticável por ser racional. Ao contrário, é falível exatamente porque não imobiliza verdades inquestionáveis como ocorria no universo metafísico que as engessava.

O paradigma da consciência, embora aloque a verdade na clausura solitária daquele que a investiga, ao menos não faz mais dela um objeto insuscetível de construção e reconstrução, como pretendia o paradigma do realismo. Agora, o sujeito que quer conhecer a verdade adota uma postura reflexiva acerca dela, o que permite dizer que a razão pode modular os significados atribuídos aos mesmos significantes, os quais, a partir dos juízos que se atribuem a eles podem se dissolver para serem reformulados num exercício em que o intelecto humano pode chegar a atribuir uma imagem complementemente diversa daquilo que se pretendia indevassável acerca de sua verdade.

A verdade se descortina como produto de um conhecimento que opera sob uma perspectiva dual, pois sujeito e objeto são agora no paradigma da subjetividade, seres desconectados em que o primeiro tenta desvendar o segundo não para representar a sua essência, mas para construir uma representação a partir da especulação do *ser* através da razão.

Estabelece-se uma relação ao mesmo tempo interna e externa quanto ao que se quer conhecer, em que o investigador se serve de informações privilegiadas que guardam pertinência com as suas vivências em um dado momento da história.

Sobre a certeza acerca da natureza das coisas, não se pode mais dizer que ela sempre esteve imóvel, como em uma redoma esperando ser descoberta. Nesse sentido, Habermas afirma que “as ideias de “autoconsciência” e “subjetividade” significam que o sujeito cognoscente, quando não se volta diretamente para objetos, mas reflexivamente para suas próprias representações de objetos, pode abrir para si uma esfera privilegiada de vivências imediatamente acessíveis e absolutamente certas” (HABERMAS, 2004, p. 233).

Ao se servir de seu viés instrumental, a razão age como o elemento que desprende o objeto de sua suposta essência ao tempo em que, a par de seu viés subjetivo, atribui-lhe certas verdades que podem se aproximar ou mesmo serem díspares entre si porque essa avaliação tem como ponto de partida as “autoconsciências” que abrem a necessidade de justificação dos juízos. Lúcia Aragão descreve como Habermas percebe esse dualismo da razão no paradigma da consciência, mas não sem atribuir à subjetividade papel fulcral na relação sujeito-objeto:

Habermas define a razão que se revela no conhecimento e na ação como uma razão instrumental e subjetiva: instrumental, porque torna possível ao sujeito o controle teórico e prático sobre a natureza (externa, social ou interna); e subjetiva, porque privilegia o sujeito que conhece em detrimento do objeto percebido e manipulado. Em virtude desta primazia do sujeito na relação sujeito-objeto, na filosofia da consciência a noção central é a de subjetividade. Mais importante ainda é o fato de que, para a constituição de tal subjetividade, o fato decisivo é a autoconsciência epistêmica: sua consciência é, em primeiro lugar, autoconsciência – o sujeito é muito

mais caracterizado pelo conhecimento que tem de si próprio do que pelo conhecimento da realidade. E a relação que estabelece com os objetos está calcada na sua autoconsciência (ARAGÃO, 1997, p. 26).

Em suma, o que se extrai preliminarmente dessa discussão é que a verdade precisa ser justificada e está sujeita a variantes que somente a razão pode acomodar e ponderar diante de um caso concreto. Essa máxima permite assegurar que as políticas públicas não são como são, ou seja, não existe um modelo ideal que precisa ser descoberto para que um subsistema administrativo promova um direito social.

Mas a libertação do paradigma do realismo filosófico parece gerar um problema. É que se a atribuição de apontar para a certeza construída acerca da melhor política pública é de quem detém a razão na relação sujeito-objeto, há que se perguntar: qual razão estabelecerá a escolha? A quem cabe esse *munus*?

A resposta parece beirar a obviedade quando se está a tratar de governos autoritários e totalitários: a decisão ficará a cargo do Chefe do Poder Executivo e de seu primeiro escalão na primeira hipótese, e ao representante da maioria cooptável na segunda. A primeira solução também pode ser o desfecho nas democracias delegativas, em que o governante encarna a figura do arauto político que pretensamente conhece os caminhos mais acertados para a felicidade de seu povo, o qual dormita silente e entorpecido por iniciativas populistas, clientelistas e em razão de toda sorte de vícios de formação de sociedades pós-coloniais que frequentemente geram esse tipo de democracia, a exemplo do Brasil.

De qualquer forma, há uma tendência a se estabelecer um mito, segundo o qual o contrato social autorizaria os governantes a deliberar acerca de assuntos que são intrínsecos ao mundo da vida. Como já notado por Boaventura (1999, p. 34) na primeira parte deste trabalho, essa é uma concepção de contrato social que não serve à democracia participativa e deliberativa, pois ignora os grupos sociais e a natureza, além de rigidamente distinguir Estado e sociedade civil, política e cultura.

Nessa acepção, o que se vê é uma relação em que o governante interage com o poder sob o paradigma da consciência que, como afirma José Marcelino de Rezende Pinto, “é calcado na ideia de um pensador solitário que busca entender o mundo a sua volta, descobrindo as leis gerais que o governam, revelando a unidade encoberta sob a diversidade aparente. Neste modelo, há uma relação de subordinação do objeto frente ao sujeito” (1996, p. 72).

Formam-se as bases do também já mencionado “elitismo democrático”, que toma por premissa uma presunção de irracionalidade das massas para se mover pela ideia de que só

às elites políticas caberia exercer a racionalidade. Há uma tendência a se implementar o que Avritzer chama de “desejabilidade de baixo grau de participação política”.

Nesse momento exsurge o problema de atribuir com exclusividade aos representantes do sistema a definição de agendas políticas, formulação e decisão acerca de políticas públicas. É que, estabelecida a falácia da irracionalidade das massas, ignora-se que as elites têm seus interesses próprios, os quais podem ditar o direcionamento da definição dessas políticas, tocado por interesses movidos pelos mecanismos autorreguladores *dinheiro e poder* e que não necessariamente coincidem com os interesses da população. Instaura-se um problema, para a solução do qual Avritzer diz não poder se prescindir de formas de contenção do poder, pois

sem negar que existam critérios capazes de justificar a necessidade de um tipo administrativo de racionalidade, não poderíamos, por outro lado, negar que a democracia necessita de critérios para uma compatibilização entre essa esfera administrativa e uma outra instância na qual se daria uma discussão política capaz de determinar as orientações do governo e capaz de limitar o exercício da autoridade (AVRITZER, 2012, p. 113).

Nesse ponto, o paradigma da consciência gera um colapso na pretensão participativo-deliberativa dos mais variados grupos de interesse representados pelos novos movimentos sociais, haja vista que a sua demanda reprimida não encontra meios para acessar as eclusas do trajeto “periferia-centro” de que Habermas trata, fazendo dos subsistemas econômico e administrativo verdadeiros arcabouços blindados e exclusivos ao talante das elites políticas.

Os “cálculos de sucesso” que as pretensões de validade das elites mobilizam na racionalidade teleológica, típica desse paradigma, excluem os destinatários das políticas da discussão acerca delas, criando-se uma estrutura de insuscetibilidade ao discurso que poderia acolher e ponderar as vivências subjetivas comunitárias, as suas visões de mundo acerca dos seus próprios infortúnios e as suas irresignações quanto ao que é estabelecido enquanto sistema normativo que os rege (aspectos dos mundos subjetivo, objetivo e social).

Esse paradigma avilta a necessidade da introdução do mundo prático na filosofia. As relações que envolvem o “interesse público primário”, sobretudo quando decidir acerca da promoção de interesses sociais significa que fazer escolhas com recursos escassos, apontam cada dia mais para a necessidade de responsividade administrativa.

Inaugura-se assim, sobretudo na seara político-deliberativa, a necessidade de um paradigma que garanta a intersubjetividade. Isso porque não é possível que a especulação acerca do mundo pelo “administrador solitário” defina o que por vezes diz respeito

exclusivamente ao mundo da vida, ao pano de fundo cultural que sustenta todo o universo de “pretensões de validade criticáveis” que poderiam permear o processo de decisão acerca de políticas públicas. Surge o paradigma de giro-linguístico, que denuncia que “o sentido não está mais na consciência (de si do pensamento pensante), mas, sim, na linguagem, como algo que produzimos e que é condição de nossa possibilidade de estarmos no mundo” (STRECK, 2013, p. 16).

É o mesmo Lenio Streck que indica que adotar o paradigma da linguagem nas discussões acerca de interesses públicos é consectário lógico do fato de o homem não ser, por natureza, um “ser centrado”. Ao contrário, sua condição de necessária vivência em comunidade o faz fora de si e, com isso, exige-se que interaja e submeta a sua verdade à apreciação do outro, o que remete a um processo de decisão em que se substitui a mediação comunitária segundo a lógica do “êxito”, pela mediação segundo a lógica do “entendimento”. Esse o sentido do que Streck diz quando afirma que

definitivamente, 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. Esse mundo é um ambiente de significância; um espaço no interior do qual o sentido – definitivamente – não está à nossa disposição. Este é um espaço compartilhado a partir do qual temos que prestar contas uns aos outros, como que para dar uma espécie de “testemunho da verdade” (STRECK, 2013, p. 62).

Nesse novo paradigma, é pertinente o pensamento de Rorty, segundo o qual a história da linguagem se assemelha a uma espécie de “história das metáforas”, em que o homem redescreve a natureza em vez de a descobrir, como no paradigma do realismo (DAGIOS, 2009, p. 34). Mas além disso, não se permite centrar para definir as verdades de maneira solipsista porque se reconhece um ser social. O mundo objetivo passa a ser um painel em que é permitido imprimir as cores das consciências dos atores sociais e dos seus grupos de interesse aptos a participar da racionalidade comunicativa que, para Habermas, “exprime-se na força unificadora da fala orientada ao entendimento mútuo, discurso que assegura aos falantes envolvidos um mundo da vida intersubjetivamente partilhado e, ao mesmo tempo, o horizonte no interior do qual todos podem se referir a um único e mesmo mundo objetivo” (2004, p. 107).

O paradigma do giro linguístico situa-se, portanto, como *locus* da ação comunicativa de que trata Habermas, no exercício da qual a prática da linguagem com busca do entendimento autoriza uma vasta produção de intelecções horizontais em que, nos atos de

fala, o falante faz algo enquanto exerce o discurso (ilocuções), expondo suas pretensões de validade criticáveis diante da esfera pública mediante ações de fala constataivas (da sua percepção de mundo objetivo), expressivas (das vivências do seu mundo subjetivo) e reguladoras (do mundo social normativo).

Por outro lado, o falante deve evitar pretender persuasões que apelem para o que, com base em Austin, Habermas (2004, p. 108) chama de “efeitos perlocucionários”, em que o falante provoca sensações nos ouvintes com seu discurso, dando margem a uma anuência causal de natureza teleológica que frustra os elementos da racionalidade comunicativa. O que Habermas vislumbra para o paradigma da comunicação é que os falantes primem por metas ilocucionárias que suponham a inteligibilidade do discurso, o filtro da razão do ouvinte e a sua possibilidade de aderir ao ato de fala com sua concordância. Os falantes e ouvintes não entram em rota de colisão porque não lançam pretensões necessariamente excludentes, mas atos de fala que serão submetidos à crítica, podendo ser ou não aceitos. Sobre o assunto, Habermas afirma que

Essa meta, que se pode chamar ilocucionária, comporta dois níveis: o ato de fala deve primeiro ser compreendido pelo ouvinte e então – se possível – aceito. [...] Metas ilocucionárias não podem ser descritas como estados que poderiam ser provocados mediante intervenções no mundo objetivo. Por isso, não podemos conceber as metas ilocucionárias do entendimento mútuo, por assim dizer imanentes à linguagem, como efeitos perlocucionários que o falante suscita no ouvinte com seu ato de fala exercendo nele uma influência causal. A esse respeito, [...] as metas ilocucionárias não podem ser definidas de modo independente dos meios linguísticos do entendimento mútuo [...]. Ademais, o falante não pode intencional sua meta como algo a ser provado causalmente, pois o “sim” ou “não” do ouvinte são tomadas de posições racionalmente motivadas; os participantes da comunicação desfrutam a liberdade do poder-dizer-não. Por fim, falante e ouvinte defrontam-se adotando, cada um, uma atitude performativa como primeira e segunda pessoas, não como antagonistas (HABERMAS, 2004, p. 108).

É nessa perspectiva que Habermas concebe a base para diferenciar razão instrumental de razão comunicativa, que distinguirá a abordagem tipicamente sistêmica na formulação de políticas públicas, da abordagem cultural que é extraída do mundo da vida e que é típica da esfera pública. Aragão (1997, p. 25) especula que Habermas atribui a primeira ao um sujeito cognoscente que centra a razão na noção de “subjetividade voltada para o domínio do teórico e/ou prático dos objetos” (e aqui se teria o “administrador solitário”), enquanto que caracteriza a razão linguística como um atributo da intersubjetividade não-instrumental, em que há pluralidade de atores, livres e iguais, não condicionados a elementos autorreguladores dos subsistemas administrativo e econômico, e que buscam o entendimento

que se seguirá à submissão de suas pretensões à crítica na esfera pública de que esses atores participem.

Quando se percebe que a razão instrumental invade o espaço da razão comunicativa no âmbito da formulação de políticas que visem atender interesses sociais, começa-se a perceber uma disjunção entre sistema e mundo da vida, que não dá espaço à responsividade administrativa. É dizer: esse desprendimento entre sociedade e Estado, de inspiração liberal, frustra as expectativas mais genuínas da comunidade em nome de interesses que devem interagir com elas no jogo político – mas não as dominar – sobretudo quando se tratam de interesses viscerais do mundo da vida e que, por isso, não prescindem de deliberação comunitária.

Esse cenário denuncia a postura pretensamente legítima de que aos administradores cabe traçar os destinos dos administrados em matéria de políticas públicas. Mas esse pensamento revela, na verdade, a visão míope de desnecessidade da democracia participativa e de ser impensável a sua radicalização pelo poder de se fazerem valer as deliberações da esfera pública. Encorpa esse estado de coisas, o fato de a supremacia da razão instrumental ocorrer em nações com vícios de formação que fazem seu povo ver com certa letargia uma democracia delegativa se instalar. Esse o equívoco que insiste se estabelecer no Brasil, que corrói o erário com destinações divorciadas das demandas populares – como lembra Raichelis – ou mesmo que sucumbem no torvelinho da corrupção:

Na sociedade brasileira, consagrou-se um estilo de capitalismo que manipula os fundos sem *esfera pública*, ou seja, sem regras abrangentes pactuadas em fóruns democráticos com representação das diferentes forças sociais em disputa. [...]. Além disso, o Brasil sofre ainda imensa influência da herança patrimonialista da sua formação cultural. (RAICHELIS, 2006, p. 10)

Por trás da luta de posições entre sistema e mundo da vida, as racionalidades instrumental e cultural revelam na verdade uma disputa entre paradigmas filosóficos que tentam se materializar na prática política. E quando a que se sobressai é a primeira – racionalidade teleológico-sistêmica, de natureza positivista – essa disjunção referida se revela como espécie do que Habermas chamará de “patologia social”, que por sua vez, fomentará graves entraves para o desenvolvimento de uma teoria crítica que busque a ilustração e a emancipação. Daí Habermas concluir que é necessário haver a “repolitização” da esfera pública através da linguagem (LUBENOW, 2013a, p. 99).

Entretanto, a linguagem não deverá tão-somente perscrutar o mundo sem considerar a relação entre os sujeitos. É nesse momento que exsurge o papel da ação

comunicativa que se insere sobremaneira no paradigma do giro linguístico, pois mobiliza elementos que garantem a formulação de pretensões de validade criticáveis entre livres e iguais, submetidas à crítica intersubjetiva na esfera pública de que participem os grupos de interesse através dos movimentos sociais ou do mero exercício pontual da cidadania, tudo em busca de um entendimento acerca do melhor caminho a seguir.

Esse modo de visualizar a formação de políticas públicas exige uma elevada carga de impessoalidade institucional nas estruturas do subsistema administrativo, a fim de que se redefina o fluxo do *policy cycle* a partir de uma interação frutífera com a esfera pública – institucional e aberta – sempre franqueando aos atores as informações reais e necessárias acerca das temáticas discutidas, e funcionando como um depurador que percebe o cenário das intervenções que porventura já estejam sendo feitas pelo governo, o que deve ser criado e em que deve ser aperfeiçoado.

O papel das “agências administrativas” pode ser de fundamental importância, por exemplo, em modelos de decisão por acreção (HOWLETT et al., 2013, p. 173), em que o subsistema administrativo promove múltiplas rodadas de tomadas de decisões em múltiplas arenas, ou mesmo, em modelos em que possa coordenar fóruns ou admitir, com sua efetiva participação, os que sejam coordenados por mediadores institucionais que tenham como função a defesa de interesses sociais e que sejam capazes de agregar o quanto possível uma melhor representação da esfera pública para que a deliberação da participação popular seja a mais fidedigna e democrática possível.

Uma vez assimilados pelo sistema político, esses espaços precisam se valer de coordenações que, ainda que de forma sutil, não permitam que se frustre o paradigma da comunicação, o que pode acontecer com tentativas de persuasões causais e não racionais, as quais Habermas define como o êxito de metas perlocucionárias em detrimento das ilocucionárias. Por isso é preciso que se estabeleçam as bases do agir comunicativo, sobre as quais esses fóruns operariam.

3.2 O mundo da vida e a sua relação com o sistema político: o surgimento das patologias sociais e a tensão entre as racionalidades social e cultural

Feitas as distinções entre os aspectos que afetam à participação popular dentro dos modelos sociais adstritos aos paradigmas filosóficos, e estabelecido que a ação comunicativa fomentadora dessa participação está alocada no paradigma do giro linguístico, é importante avançar para perceber o que compõe a base social de onde devem eclodir as pretensões de

validade criticáveis que são o móvel da linguagem que remete à democracia radical concebida por Habermas. Incursionar por esse aspecto é de suma importância porque, a partir da percepção acerca do pano de fundo de onde emerge o interesse comunitário pela resolução dos direitos sociais aviltados, um eventual coordenador de uma arena pública que se proponha ao exercício do agir comunicativo poderá entender como se opera a tensão entre a sociedade e o sistema, que origina patologias sociais desafiadoras da autoafirmação da racionalidade cultural (da sociedade) sobre a chamada racionalidade social¹⁹ (do sistema).

Lubenow (2013b, p. 60) lembra que Habermas concebe a sociedade como “a relação de dois mundos diferenciados estruturalmente pela racionalização em sistema e mundo da vida”. Esse conceito se reproduz também na dicotomia respectiva entre dois tipos de ações que serão tratadas mais detidamente na seção seguinte: instrumental e comunicativa. O que Habermas sugere é que um certo jogo por hegemonia entre esses dois tipos de ação – um representando os subsistemas administrativo e econômico e outro a sociedade e seus grupos de interesse – resultará na feição da organização de uma sociedade gerida, respectivamente, pela “integração sistêmica” ou pela “integração social”.

A estrutura básica para entender esse jogo é o conceito de mundo da vida. Trata-se de um mundo que reflete um “depósito de saberes” aos quais as pessoas estão conectadas e em que subjaz um arcabouço cultural que as agrega a ponto de se reconhecerem pertencentes a uma mesma comunidade em que se sentem familiarizadas.

Habermas (2012b, p. 239-240) sugere o mundo da vida como um fenômeno não problemático, diferente das temáticas que são problematizadas de forma superposta em relação a ele e que frequentemente se transformam em demandas que são canalizadas através das eclusas utilizadas pela linguagem para alcançar o sistema. O mundo da vida seria eminentemente impassível: “somente o *contexto diretamente tematizável* pode cair no torvelinho problematizador do agir comunicativo; já o mundo da vida não se desprende do fundo”.

O mundo da vida pode ser compreendido como o estuário da identidade de um povo, de onde escoa e se insinua a obviedade do que o une e do que lhe é familiar; uma espécie de *a priori* social estruturante de onde ecoará toda vez que o imperativo sistêmico turbar suas

¹⁹ Embora o signo “social” possa remeter a uma racionalidade afeta à sociedade, Habermas trata aqui de uma racionalidade a partir do sistema administrativo enquanto órgão que daria vazão a uma representação popular que lhe foi outorgada pelos administrados através das eleições. O termo “social” aqui, portanto, designa a atitude do sistema de se arvorar como uma espécie de substituto de quereres sociais.

bases: nós não somos isso; é onde o paradigma da comunicação encontrará o suporte necessário para se desenvolver. Com Freitag, pode-se dizer que se refere

à maneira como os atores percebem e vivenciam sua realidade social. O “mundo vivido” compõe-se da experiência comum a todos os atores, da língua, das tradições e da cultura partilhada por eles. Ele representa aquela parte da vida social cotidiana na qual se reflete “o óbvio”, aquilo que sempre foi, o inquestionado. O mundo vivido apresenta, contudo, duas facetas: a faceta da continuidade e das “certezas” intuitivas e a faceta da mudança e do questionamento dessas mesmas certezas. [...]. Em suma, o mundo vivido constitui o espaço social em que a ação comunicativa permite a realização da razão comunicativa, calcada no diálogo e na forma do melhor argumento em contextos interativos, livres de coação (1993, p. 26).

Sobeja, ainda, o fato de que o mundo da vida é composto por alguns elementos culturais simbólicos, cujas percepções individuais são extraídas do que Habermas chama de “conceitos formais de mundo”: objetivo, subjetivo e normativo. Significa dizer que os problemas que se submetem à racionalidade (social ou cultural) através das ações instrumentais ou comunicativas, gravitam e deslizam sobre um consenso cultural anterior, de forma que “a partir do seu mundo da vida comum, os falantes e ouvintes se entendem sobre algo no mundo objetivo, social e subjetivo” (HABERMAS, 2012b, p. 230-231).

O que é indispensável perceber para este trabalho é que o mundo da vida é a estrutura que fundará e será a razão de existência de toda uma plêiade de possibilidades de pretensões de validade criticáveis que poderão ser lançadas na esfera pública quando da discussão entre livres e iguais acerca do que será deliberado quanto às três primeiras etapas do ciclo de formação de políticas públicas para atender a interesses sociais aviltados.

Do mesmo lado da composição da sociedade virtual e utópica de Habermas, está o sistema. Diz-se utópica porque, na sua visão, mundo da vida e sistema deveriam interagir em uma dinâmica de cooperação com vista ao bem comum do que importa à efetividade da promoção de direitos sociais. Contudo, tal estado de coisas é bem o contrário da relação que comumente eles estabelecem entre si, em que se vê por parte do sistema uma constante investida de subjugação em face do mundo da vida.

Essa dicotomia fica clara quando se observa que o sistema, ao contrário do mundo da vida, é comumente uma estrutura que opera sob os auspícios do paradigma da consciência, cuja racionalidade mobiliza meios deslinguisticados e o subdivide em dois subsistemas (econômico e administrativo) que se desenvolvem em meio a dois mecanismos autorreguladores: dinheiro e poder. A economia de mercado, por um lado, e a burocracia e legalidade instituída, por outro, acabam por atravancar o mundo da vida e por lhe impor alternativas de “soluções” para os seus problemas que nem sempre (ou quase nunca)

correspondem aos seus verdadeiros interesses. Daí assistir razão a Freitag (1993, p. 27) quando aponta para a conclusão de que a incursão do sistema sobre o mundo vivido – que resultará nas clássicas patologias sociais de que trata Habermas – resultou numa hegemonia da racionalidade instrumental em que a sua hipertrofia significou, ao mesmo tempo, “a expulsão da racionalidade comunicativa” do mundo do sistema e sua limitação ao mundo vivido.

Essa retração do universo da linguagem ao interior do mundo da vida, que leva consigo a sua cada vez menor influência (ou mesmo o seu poder de deliberação) acerca das decisões políticas, discrepa da invencível assertiva de que os assuntos do mundo da vida não poderiam prescindir da apreciação comunitária.

Usando um argumento de Habermas, Pinto (1996, p. 84) lembra que das relações entre subsistema econômico e esfera privada, derivam os papéis do “empregado do sistema” (1) e do “consumidor de produtos” (2), enquanto que da relação entre o subsistema administrativo e a esfera pública, derivam os papéis do “cliente da administração” (3) e do “cidadão do Estado” (4). Em razão da natureza das relações, que não permite um maior potencial de influência das esferas públicas e privada nos papéis de (1) e (3), conclui-se que são eles mediados por “mecanismos essencialmente não-valorativos e autorregulados (mercado e burocracia). Mas já os papéis de (2) e (4), do consumidor e do cidadão, diz Pinto,

referem-se a processos de natureza essencialmente autoformadora nos quais entram em consideração **questões de preferência e orientação de valores e atitudes**. A sua natureza é definida com referência a domínios organizados formalmente, mas não é dependente deles. [...] Estes papéis pertencem, portanto, aos contextos do mundo da vida e não podem ser tratados administrativamente ou economicamente (1996, p. 85, grifo nosso).

Inaugura-se então a tensão entre sistema e mundo da vida: este querendo ver efetivado o que é da sua natureza enquanto *locus* de onde exsurtem as escolhas comunitárias; e aquele querendo impor ao mundo da vida, proposições que traduzem uma autorregulação que é representada por decisões solipsistas de quem está à frente do poder político. Este último estado de coisas revive então a falência da credibilidade do mandato representativo que sucumbe aos interesses partidários e ao elitismo democrático que cada vez mais se distanciam da desejada responsividade da administração pública em relação ao que a sociedade civil aquilata acerca dos interesses que lhe dizem respeito.

A engrenagem sistêmica subverte o papel do recurso *solidariedade* que, em tese, na relação necessária sistema/mundo da vida a que Habermas alude, deveria ter um poder

integrador para servir “de barreira eficaz ao poder do *dinheiro* e ao *poder* administrativo, de tal forma que o mundo sistêmico não invadisse o mundo da vida” (PINTO, 1996, p. 95). Esvae-se a utopia habermasiana de vislumbrar uma sociedade em que as decisões acerca de políticas públicas passariam por um processo de depuração comunitária em que os atores da esfera pública seriam partícipes e corresponsáveis pelos encaminhamentos dentro do *policy cycle*.

Como afirma o próprio Habermas (2012b, p. 512-513), diante desse cenário, começa a haver uma “deformação das estruturas simbólicas do mundo da vida” (personalidade, cultura, sociedade) que equivale a uma verdadeira reificação delas. É nesse momento que as patologias sociais habermasiana ficam claras: a primeira (desengate entre mundo da vida e sistema), como deflagradora do empoderamento da racionalidade social sobre a cultural, e a segunda (colonização do mundo da vida), como processo de manutenção desse estado de coisas, que cada vez mais aniquila a influência (e muito mais ainda o poder deliberativo) da esfera pública sobre as decisões acerca das políticas, numa espécie de metástase da democracia radical que se expande por toda sorte de temáticas afetas aos interesses sociais que, em tese, clamariam por escolhas comunitárias.

À coordenação de uma experiência de arena pública que vise atingir o agir comunicativo, é preciso a percepção da origem do mal que o assola. E para Habermas, há dois fenômenos que são determinantes para fazerem surgir as patologias que corroem a racionalidade comunicativa: a racionalização e a dissociação.

No primeiro caso, há um rearranjo institucional dentro do governo que alija os processos de linguagem, para se ver operar sob a lógica sistêmica da racionalidade instrumental. Há uma maximização de benefícios afetos aos subsistemas econômico e administrativo (lucro e poder) em detrimento dos interesses da comunidade. O cálculo de eficácia diz respeito aos próprios elementos autorreguladores dinheiro e poder, em favor dos quais se adequam os meios com o mínimo de gastos para se alcançarem os fins com o máximo de benefícios para retroalimentar esses elementos. É uma dinâmica em que os interesses sociais que devem ser geridos pelo sistema transmudam-se apenas em espaço fértil para a hipertrofia das estruturas do sistema e, por isso (e por óbvio), a racionalidade comunicativa será o quanto mais possível afastada do jogo político para se retrair ao seu *habitat* natural, o mundo da vida. Freitag trata acerca da conotação negativa que Habermas dá a esse fenômeno da racionalização pelo fato de que ele

expulsa dos espaços em que age a razão argumentativa, a racionalidade comunicativa que permitirá a negociação coletiva dos fins, dos “últimos fins” do próprio processo de transformação societária. A rigor, ao se racionalizarem segundo

princípios dessa razão instrumental, a economia e o estado transformam sua própria eficácia em “último fim”, sem consultar ou considerar os envolvidos e atingidos, agindo sem lhes dar satisfação e sem institucionalizar os mecanismos que permitiriam o questionamento de seu funcionamento (2005, p. 168).

Já no caso da dissociação, o sistema promove sua desconexão do mundo da vida, gerada pela proposital indiferença por esgotamento que o primeiro faz em relação aos processos sociais que ocorrem no dia a dia do segundo. As construções de consensos comunitários comunicativos acerca de interesses sociais, por exemplo, são ignoradas, e a insistência e intermitência dessa dissociação acabam por introjetar na própria sociedade uma ideia de normalização dos seus efeitos.

À luz da percepção habermasiana de Pinto (1996, p. 81), pode-se insinuar que Habermas concebia uma espécie de engenharia social primeva, em que o potencial libertador da racionalidade comunicativa, cuja prática do entendimento implica uma crescente independência das decisões em relação aos contextos normativos, instaura um cenário de positividade para o paradigma da linguagem. Contudo, é exatamente esse incremento da linguagem que entra em colapso em razão da sobrecarga de demandas que se servem do meio básico da linguagem cotidiana, o qual “acaba sendo substituído por meios deslinguisticados – os meios diretores dinheiro e poder – oriundos da esfera sistêmica”. É nesse momento que se evidencia a patologia do desengate entre mundo da vida e sistema, oriunda exatamente do fenômeno da dissociação.

Com os meios deslinguisticados coordenando as ações que concebem políticas públicas, pouca ou nenhuma responsividade administrativa será vista no produto da racionalização social promovida pelo sistema. As estruturas simbólicas do mundo da vida serão cada vez mais reificadas pelos imperativos sistêmicos e as eclusas do trajeto periferia/centro – de que fala Habermas – ficarão cada vez mais áridas, até a racionalidade comunicativa confinar-se no seu universo propulsor, a esfera pública, mas agora com forças diminutas para lançar suas pretensões por sobre o canal que a separa do centro do sistema.

O desengate inaugura uma dinâmica em que, ao mesmo tempo que os meios de controle sistêmicos se empoderam, também alocam o mundo da vida e a prodigiosidade dos seus processos de entendimento acerca dos seus interesses, no entorno do próprio sistema, tornando inclusive os seus atores vulneráveis ao seu assédio. O domínio da linguagem não é mais um meio de convicção que se projeta para a mesa de discussão do *policy cycle*. Malgrado a força de sua identidade social, até mesmo para tratar de questões que eminentemente lhe afetam, esse domínio gravita ao longe, de seu local próprio, onde suas cores são indeléveis –

o mundo da vida –, a vislumbrar um outro universo ao qual já fez parte, mas que de lá foi extirpado e para onde não consegue voltar: faltam-lhe eclusas.

Os efeitos da patologia social do desengate são extremamente nefastos à legitimação da esfera pública nos processos de formação de políticas. Cria-se um estigma segundo o qual os imperativos sistêmicos teriam o poder inquestionável de dar as balizas do que é intrinsecamente afeto à sociedade civil, fazendo pouco caso do saber intuitivo que o paradigma da linguagem é capaz de ofertar. Freitag afirma que o desengate

faz com que os homens modernos submetam suas vidas às leis do mercado e à burocracia estatal como se fossem forças estranhas contra as quais não há nada a fazer. Suas crises são percebidas e aceitas como as catástrofes da natureza que escapam ao seu controle (2005, p. 168-169).

A hipertrofia da racionalidade instrumental tocada pelo fenômeno da *racionalização*, bem como a ausência de formas de contenção do desengate, dará azo à outra patologia social de que trata Habermas e que é uma consequência da aludida reificação das estruturas simbólicas do mundo vivido: a colonização do mundo da vida.

Essa colonização provoca uma incursão tamanha da razão instrumental nas instituições culturais, que até mesmo os papéis que surgem com as relações entre esfera privada e subsistema econômico (consumidor) e entre esfera pública e subsistema administrativo (cidadão do Estado), ambas de natureza autoformadora – e que, por isso, não prescindem, em tese, das preferências dos respectivos atores –, são submetidos aos meios do dinheiro e do poder, fazendo com que não aconteça a integração social enquanto resultado inerente aos arranjos comunicativos que esses papéis reclamariam.

A burocratização das estruturas de governo sob o domínio da racionalidade social, dentre elas as que promovem o *policy cycle*, se impõe como barreira à penetração de qualquer especulação acerca das percepções de mundo que não sejam as expelidas do próprio centro do sistema e do seu corpo técnico auxiliar adestrado. Lubenow afirma que

a tendência à burocratização se apresenta, da perspectiva interna das organizações, como uma crescente autonomia destas frente aos componentes do mundo da vida, relegados agora aos entornos do sistema. Os âmbitos de ação integrados sistematicamente, assentados sobre meios deslinguistizados, ficam subtraídos às ordens institucionais do mundo da vida (2013b, p. 82).

A colonização gera o domínio das regras do jogo pela esfera sistêmica, de forma que a reificação das estruturas simbólicas do mundo da vida causa uma estagnação delas exatamente por não serem tratadas doravante como algo determinante na formação de

políticas públicas que exigem escolhas comunitárias; passam a ser meras peças que só interessam à face paternalista do republicanismo, mas que na verdade representam o ocaso da solidariedade diante do dinheiro e do poder. As esferas de valor no *policy cycle* abandonam os princípios da “verdade” (mundo objetivo), da “moralidade” (mundo social) e da “expressividade” (mundo subjetivo) sob a perspectiva da esfera pública, de onde se originam como produtos do agir comunicativo.

Com a instalação dessas duas patologias sociais (desengate e colonização), dependendo do perfil da sociedade e do seu grau de ancoragem a eventuais vícios de formação da sua identidade, estabelece-se com elas um sentimento de revolta ou um estado de letargia social, sendo este último, típico das democracias delegativas.

De qualquer maneira, se não houver uma reação estrutural a esse cenário, o caos na legitimidade da esfera pública se instalará. Habermas propõe algumas terapias para tratar o estado crônico das patologias que podem levar a esse estado de coisas.

A saída de Habermas é lógica porque é a reversão pura dessas patologias, mas nem por isso sugere que o processo seja algo simples.

O que ele vislumbra são processos de “reacoplamento” do mundo da vida com o sistema e de “descolonização” do mundo da vida: o primeiro, para restabelecer uma integridade perdida em que haja agora (e novamente) mecanismos de controle e contenção dos quais todos participem; e a segunda, para reinserir a razão comunicativa na busca do bem comum enquanto verdadeiro e último fim de um sistema, cuja razão de existência em um Estado-provedor de interesses sociais é a sociedade.

Do tratamento à cura, exsurge a necessidade de a sociedade civil se impor como protagonista do seu próprio destino para exigir substancial participação na definição de políticas públicas da forma que as considere, além de eficientes (coerentes na relação custo/benefício), também eficazes (com meios que garantam a consecução dos fins a que se propõem) e efetivas (com promoção de efeitos que signifiquem verdadeira melhoria na qualidade de vida dos cidadãos).

Não se espera que esse desafio seja pacífico, pois implica retirar os subsistemas administrativo e econômico da sua zona de conforto. Com efeito, é algo bem mais profundo do que se possa pensar porque significa uma verdadeira transição provocada, do paradigma da consciência para o paradigma da virada linguística. As dinâmicas dentro do *policy cycle* terão que admitir novos e numerosos rostos, terão que conciliar interesses em rodadas de discussões que depurarão as temáticas que, desde a entrada na agenda política, serão

submetidas à crítica intensa, passando ainda por iguais discussões nas etapas da formulação de políticas e na da decisão efetiva acerca daquelas que serão adotadas.

Com esse traslado da razão monológica para a dialógica, Bárbara Freitag afirma que se revela o conceito normativo de modernidade em Habermas, cuja premissa é exatamente a superação das patologias sociais. Nesse sentido, o que se instala é um novo (ou resgatado) arranjo institucional e político que sugere a autodeterminação da esfera pública como prioridade nos processos de formação de políticas públicas. Freitag diz que a

fixação de objetivos políticos, a organização da economia, devem, em última instância, respeitar a *volonté générale* formada e validada nas instituições do cotidiano do mundo vivido. O caráter sistêmico, auto-regulador da reprodução material da sociedade, deve ser respeitado na medida em que assegure o bem-estar de todos. [...]

A exigência da “descolonização” implica indicar ao sistema os seus devidos limites, no interior de uma sociedade moderna. Prioritária sempre será a liberdade, a autodeterminação, a autorrealização de todos os membros da sociedade. E isso significa a sua participação permanente na política mediante a articulação de seus interesses e vontades no interior do mundo vivido, via ação comunicativa e discursos (teóricos e práticos) (2005, p. 186).

Como afirma Skinner (apud VIEIRA, 2001, p. 72), “se desejamos maximizar a nossa liberdade pessoal, não devemos colocar a nossa confiança em príncipes”, o que equivale dizer que um processo de mudança dessa magnitude precisa ter uma esfera pública vigilante e mobilizada. Entram em jogo, portanto, os instrumentos tratados no item 2.2 deste trabalho: as formas de articulação do associativismo local e inter-organizacionais (fóruns, associações locais com pertinência estatutária mútua, associações regionais e nacionais de ONGs e redes de redes), além da própria mobilização na esfera pública que garanta a visibilidade dos chamados Novos Movimentos Sociais.

É nesse contexto que este trabalho sugere a organização do fórum do Ministério Público para a participação popular, enquanto instância mediadora entre as representações da sociedade civil e do sistema, formando uma verdadeira arena pública de discussões em que sejam executados os fundamentos da ação comunicativa para se deliberar acerca das três primeiras etapas do *policy cycle*.

Importante destacar uma última questão antes de incursionar pelas espécies de atos de fala que compõem as ações estratégicas e comunicativas, bem como antes de tratar do agir comunicativo propriamente dito e como ele se daria na hipótese do aludido fórum institucional-comunitário do Ministério Público para tratar da formação e aperfeiçoamento de políticas públicas acerca de interesses sociais. O que se quer ainda especular é que tipo de

conformação de sociedade e de interação idealizada por Habermas é possível com o sucesso do reacoplamento e da descolonização.

A princípio, o que é indubitável em Habermas é que ele trabalha com uma dicotomia em que, de um lado, vislumbra a operosidade de uma racionalidade social que mobiliza imperativos sistêmicos mediados pelo dinheiro e pelo poder, com pretensões de êxito e agir estratégico, para que os interesses dos subsistemas econômico e administrativo suplantem os do mundo da vida; e, de outro, o manejo da racionalidade cultural, cuja ação comunicativa mediada pelo entendimento entre as pretensões de validade com conteúdos cognitivo (objetivo), regulatório (normativo) e expressivo (subjetivo), tenta impor ao sistema a força normativa das deliberações (Habermas fala, na verdade, da influência delas) da esfera pública.

Essa percepção binária não quer dizer que a sociedade utópica de Habermas exclua, na segunda hipótese, os interesses sistêmicos, até porque ele abre todo o seu discurso em prol do paradigma da linguagem depois de conceber a sociedade como uma interação entre sistema e mundo da vida. Contudo, Habermas é claro ao apontar dois tipos de integração da sociedade, que resultam das duas espécies de racionalidade: uma “integração sistêmica”, em que prevalece um sistema de autorregulação que age através de um observador solitário; e uma “integração social”, em que o sistema é controlado pela atuação de uma esfera pública vibrante e ativa, que prima pelo entendimento entre pretensões de validade criticáveis, “onde as ações dos atores se coordenam mediante uma harmonização das orientações de ação dos participantes” (LUBENOW, 2013b, p.73).

A utopia de Habermas está nessa segunda hipótese. É essa a sua expectativa acerca do cenário que se desenhará após o reacoplamento e a descolonização.

Mas Avritzer (2012, p. 128) atenta para uma questão importante. É que uma esfera sistêmica passada pelo crivo da racionalidade cultural gera constrangimentos quando se verifica a “ocupação de posições-chaves em um sistema político democrático por atores políticos de convicções não-democráticas ou semidemocráticas”.

Essa é uma questão que desafia a habilidade do coordenador de uma esfera pública que se pretenda influente ou mesmo normativa em relação ao *policy cycle*, pois é importante que mentes autoritárias estejam fora da cena política ou postas à margem do processo em que mundo da vida e sistema voltem a fazer concessões entre si até chegar ao ponto de a racionalidade cultural chegar a influir determinadamente – como pensa Habermas – ou mesmo determinar os caminhos para a consecução de fins que impliquem escolhas públicas –

como acredita J. Cohen, em uma proposta mais ousada de democracia radical (FARIA, 2000, p. 54).

De qualquer sorte, sendo o reacoplamento e a descolonização do mundo da vida um consenso, e proporcionado um ambiente propício ao desenvolvimento da ação comunicativa e à consequente reativação das eclusas do trajeto periferia/centro em que efluam as deliberações da esfera pública, estabelece-se o contexto de organização social idealizado por Habermas. Nele, a democracia se fortalecerá pela ética e ambas trabalharão para a promoção do bem comum, fazendo eclodir uma evolução social que será medida pela capacidade de a esfera pública controlar a imoralidade no trato com a coisa pública e de influenciar o governo para promover responsividade administrativa quanto à expectativa por políticas públicas para contemplar interesses sociais. Como observa Avritzer,

Na medida em que Habermas identifica o conceito de racionalidade comunicativa com as regras de um processo de comunicação livre de constrangimentos, ele abre espaço para uma solução do problema da relação entre ética e democracia distinta da solução proposta pelo elitismo democrático. Uma solução de acordo com a qual o princípio ético envolvido na prática democrática estaria relacionado à qualidade dos processos de comunicação ligados à democracia. Ao transitar do campo das éticas substantivas para o campo das éticas formais, a teoria habermasiana nos permite estabelecer uma relação entre democracia, ética e bem comum, de acordo com a qual o bem comum estaria ligado às regras utilizadas pelos participantes na prática da democracia (2012, p. 21-22).

Estabelecidas as bases do pano de fundo do paradigma da linguagem – o mundo da vida – e entendido como os imperativos sistêmicos geram comportamentos anômalos que levam às patologias sociais concebidas por Habermas, e visto ainda como ele idealiza a cura dessas patologias para soerguer a influência e até o efeito normativo das deliberações em esfera pública, é preciso perquirir como efetivamente o agir comunicativo se daria no espectro de um fórum coordenado pelo Ministério Público, no qual o objetivo fosse mediar sociedade civil e sistema na elaboração das três primeiras etapas do *policy cycle*. Essa tarefa, porém, não será promissora se não se puder entender como os atos de fala se identificam com as ações estratégicas e comunicativas e como estas discrepam nas suas orientações, uma pelo êxito, e outra pelo entendimento.

3.3 As ações instrumental e comunicativa e os atos de fala diante das orientações pelo êxito e pelo entendimento

Para que o Ministério Público contribua com a efetividade da participação popular, fazendo com que a esfera pública consiga migrar os seus processos endógenos de publicização das demandas para a seara sistêmica e, com isso, promover o quanto possível o fenômeno da responsividade administrativa, a instituição deve se imiscuir no papel de mediadora entre a sociedade civil e o sistema político. E não há outra forma de o fazer senão através do exercício de uma acepção funcional que a permita participar como mediadora ou mesmo coordenando espaços públicos autônomos já existentes na esfera pública ou criados pelo próprio Ministério Público, que possam se legitimar perante o subsistema administrativo como instâncias de deliberação popular acerca da formação ou aperfeiçoamento de políticas públicas.

Trabalhar-se-á nesta pesquisa, portanto, com a imagem hipotética de um fórum do Ministério Público para a participação popular, voltado para a defesa de interesses sociais e tematizável de acordo com a especificidade da demanda da sociedade. Seria um espaço em que poderiam ser aglutinados os interesses fidedignos da esfera pública – que se dissociam ou convergem com o que trata o parlamento institucionalmente acerca dos mesmos interesses –, em que haveria a participação efetiva dos novos grupos de interesses representados pelos novos movimentos sociais e suas redes, cujas discussões, que poderiam também ter a participação de representantes sistêmicos, seriam voltadas para as três primeiras fases do *policy cycle* acerca das políticas públicas que interessassem à comunidade.

Mas antes de tratar da força legitimadora desse fórum – que é algo sem o qual não se inviabilizam as deliberações da esfera pública, mas, na perspectiva de rejeição, pode tão-somente retrair as chances de se as ver efetivadas pelo sistema – é importante enveredar pela proposta procedimental desse espaço, que deverá se dar eminentemente adstrito ao paradigma da intersubjetividade, o que não significa ignorar que os fenômenos do paradigma da consciência possam pretender ocupar espaços para desvirtuar os resultados auspiciosos que podem ser alcançados por um agir comunicativo.

Portanto, de início, é conveniente distinguir alguns fenômenos que interessam à sociedade civil, de outros que possam interessar ao sistema acerca dos modelos de ação, como se operacionalizam os atos de fala a eles inerentes e que tipo de orientação fomentam. Tratam-se de conteúdos da comunicação que poderão se dar em fóruns como o do Ministério Público, sobre o qual este trabalho se deterá no capítulo que se seguirá.

Um ponto de partida pode ser estabelecido para se enveredar por esses conteúdos comunicativos: nem todo agir converge com o paradigma da intersubjetividade.

Quando Weber afirma que “um comportamento humano (seja um atuar exterior ou interior, um omitir-se ou um condescender) deve ser denominado ‘agir’ quando os que agem (e à medida que agem) vinculam a ele um sujeito subjetivo” (apud HABERMAS, 2012a, p. 486), maneja um modelo solipsista de ação que o distancia de uma teoria do agir comunicativo. Habermas rejeita essa perspectiva weberiana que se arraiga com força em uma perspectiva de êxito das expectativas e pretensões de um administrador que, agindo dessa forma, será solitário na definição de políticas. Sobre essa visão de Weber, Habermas afirma que

fundamental para ele não é a relação interpessoal entre pelo menos dois sujeitos aptos a falar e agir – o que apontaria ao entendimento pela linguagem – mas a atuação propositada de um sujeito solitário da ação. [...]. Weber, portanto, parte de um modelo teleológico da ação e determina o ‘sentido subjetivo’ como uma intenção (pré-comunicativa) da ação. Quem age parte de interesses próprios como a conquista de poder ou a obtenção de riqueza (HABERMAS, 2012a, p. 486-487).

A essa forma de conceber a ação, Habermas chama de “instrumental” e “estratégica”. A primeira porque a expectativa de êxito de que se reveste se sustenta em regras técnicas e considera sobremaneira os acontecimentos – como a não se insurgir contra um estado de coisas – e, a segunda, porque uma escolha racional sob essa visão, perscruta necessariamente sua potencialidade para influenciar ou para se sobrepor diante das decisões de um oponente.

Essa visão não deixa de ser uma face antagônica da ação comunicativa que interessa à participação popular, mas embora colida com os interesses do paradigma da linguagem, não é aniquilada por ele. Ao contrário, impõe-lhe uma constante tensão, que desafia esforços de contenção dos meios que a mobilizam enquanto representação do paradigma da consciência: o dinheiro e o poder.

Forte em Habermas, Avritzer afirma mesmo que as ações orientadas para o sucesso, como as teleológicas, de pretensões egoístas e não submetidas à crítica, desconectam-se da ideia de ação orientada pelo entendimento mútuo (2012, p. 82).

Eis a quebra de paradigmas: é que tanto a racionalidade epistêmica (que se arvora a representar a verdade e o conhecimento como eles supostamente são e como clamam por ser revelados – realismo filosófico), quanto a racionalidade teleológica (que especula a realidade e o conhecimento a partir da perspectiva do investigador solitário – filosofia da consciência), não são “talhadas para o reconhecimento intersubjetivo”. Não se perseguem nesses modelos

o que Habermas mais adiante terá como fundamental para o paradigma do giro linguístico que interessa à democracia radical, e que chama de “meta ilocucionária”, segundo a qual não se invisibiliza o outro; ao contrário, tem-se-o como destinatário de uma pretensão de validade discursiva, cujo objetivo é sua persuasão para que o entendimento aflore.

No campo da administração pública, a resistência a essa visão emancipadora de participação popular se apresenta com a ferramenta da racionalidade instrumental que reside na sedimentação no imaginário sistêmico (e também popular) de que as coisas da gestão são dotadas de um tecnicismo não alcançável pela comunidade. A aceitação desse argumento gera uma perigosa tendência a se ignorar o universo prático que gravita sobre o mundo da vida, gerando-se uma despolitização da esfera pública que, como afirma Lubenow,

caracteriza-se pela condução científica da prática política com a utilização do conhecimento técnico para influenciar a esfera pública na sua prática política; a ideia de que o conhecimento positivista, reduzido a mero instrumento da ciência e da técnica, vai se incorporando à esfera pública política. [...]. Com a substituição das questões práticas por questões técnicas excluem-se essas questões práticas da discussão da esfera pública. Assim, a política, ao se converter em tarefa técnica, exclui toda e qualquer possibilidade de uma esfera comunicativa sancionada linguisticamente (LUBENOW, 2013a, p. 85).

Há um perigo real de uma indesejada substituição do “consenso racional dos cidadãos”, pelo controle técnico da administração que, na verdade, anula a intersubjetividade em nome dos interesses dos meios dinheiro e poder, que se movem impelidos por propósitos não raramente discrepantes dos interesses da sociedade. E essa investida da racionalidade sistêmica sobre a comunicativa não precisa se dar às escâncaras; pode ser dissimulada através de pseudoparticipações geradas através de consultas plebiscitárias, como ocorre no “modelo decisionista”, que confunde o ideal poder racionalizado com um poder legítimo, unicamente assim considerado por ter havido uma consulta popular formal que, inclusive, pode ocorrer em espaços da esfera pública institucionalizada, a exemplo das conferências.

A mesma indiferença dispensada à participação popular ocorre com o “modelo tecnocrata” de decisão, nos quais a esfera pública é reduzida a mera legitimadora das decisões que supostamente passam por questões técnicas elevadas, não alcançáveis a atores sociais que, embora possam apontar com propriedade as deficiências administrativas, não saberiam apontar as soluções.

Habermas concebe a sociedade em meio a uma interpenetração dos influxos do sistema e do mundo da vida entre si. Dentro deste último, há uma esfera pública latente, na qual – adverte Habermas – se concentram os conflitos dos grupos de interesse que não se

identificam necessariamente com as demandas de classes; é sensível, permeável e extremamente criativa. Mas é preciso que se desenvolvam fluxos para que a participação popular, de forma livre e democrática nessa esfera, encontre ressonância no subsistema administrativo. Até porque “a lógica da razão instrumental continua a seguir livremente seu destino, encontrando cada vez mais espaço para sua expansão e menos resistência para sua intromissão, até mesmo nos setores (culturais) que não podem ser guiados pela busca de dinheiro e poder” (ARAGÃO, 1997, p. 112).

Por isso e para evitar patologias sociais que não convirjam com o paradigma da linguagem, Habermas fala da necessidade de um certo “sistema de eclusas” em que o trajeto periferia/centro é ativado para permitir a visibilidade da influência das deliberações comunitárias na formação de políticas públicas.

As pretensões, entretanto, não podem se amoldar à lógica da razão instrumental, de sorte que as imunize ao enfrentamento sincero e racional da esfera pública. Imaginar esse quadro equivale a atribuir a uma faculdade cognitivo-instrumental uma tarefa que ela não é capaz de suprir, já que, pelo menos com o objetivo de se evidenciar cada vez mais a responsividade no trato com os interesses sociais, não é possível deixar que o mercado e a governo façam as escolhas que devem ser feitas unicamente pela sociedade através da esfera pública.

É nesse contexto que Habermas inaugura as bases de um modelo para o *insight* que propõe, em que as pretensões não são sustidas pela mediação e expectativa de êxito, já que os objetivos, ainda que individualmente explanados, devem ser confrontados com as cosmovisões de mundo dos outros atores. Habermas fala então da utilização de ações comunicativas, que ocorrem

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 (HABERMAS, 2012a, p. 496).

Daí falar-se em uma relação dialógica em que *ego* exprime um ato-de-fala para clamar pela anuência de *alter*, tão-somente a par de uma pretensão de verdade do discurso do primeiro. A apreciação da pretensão de validade de *ego* é submetida à resposta de *alter* mediante deliberações do tipo “sim” ou “não” (ARAGÃO, 1997, p. 28-29) que apontam ou não para o entendimento entre ambos. Em suma, a relação dialógica elimina o elemento

solipsista que se arvoraria como representação da vontade dos administrados em uma postura leniente típica de uma sociedade entregue à lógica das democracias delegativas, e que descambaria para a fundação de um elitismo democrático sustentado pela presunção de irracionalidade das massas. Como afirma Avritzer (2012, p.108), referida visão supõe que, com exceção da escolha dos governantes pelo povo, “todas as demais atribuições do governo capazes de gerar algum nível de racionalidade política passariam a fazer parte dos encargos das elites”.

Uma *práxis* que subverta essa lógica de supremacia sistêmica exige acalantar uma concepção procedimental de democracia em que se prime pela deliberação popular na esfera pública, fomentada pelo interesse cada vez maior por uma cultura da política.

Essa concepção deve forjar uma espécie de institucionalização do querer que é extraído da esfera pública, exigindo-se o quanto mais possível a normatização da participação dos atores sociais e do associativismo no âmbito dos NMS na formação de políticas que atendam aos interesses que lhes dizem respeito. Essa “concepção formal” tem a ver com um certo preciosismo democrático com o mérito administrativo porque admite procedimentos formais que indicam “quem” participa, e como “fazê-lo” (ou está legitimado a participar ou fazê-lo), mas não diz nada sobre “o que” deve ser decidido (LUBENOW, 2010, p. 232), cuja tarefa seria reservada a uma ação comunicativa mediada pelo entendimento.

Essa institucionalização não precisa restringir-se às instâncias deliberativas legais que preveem, por exemplo, o caráter deliberativo dos conselhos sociais ou das conferências exigidas por lei para direcionar determinadas políticas. Ela pode também operar mediante adesão do subsistema administrativo a fóruns como o do Ministério Público, em que se evidencie a manifestação comunitária acerca do que se deseja quanto à composição das políticas necessárias.

De qualquer sorte, para que a ação comunicativa aconteça e alcance seus objetivos, é necessário o que Habermas (2004, p. 102) chama de “plena responsabilidade”, segundo a qual a racionalidade dos atores é medida pela capacidade que eles têm de expressar suas pretensões de validade e de as sustentar quando contrariadas. Tais pretensões seriam de três naturezas: relativas à “verdade”, que exprimem referências a objetos no mundo objetivo; relativas à “veracidade” de enunciados que traduzem experiências pessoais de um mundo subjetivo; e relativas à “correção” de normas e prescrições de caráter regulador, que ocupam um mundo social compartilhado pelos atores.

Rejeitando o que afeta ao paradigma da consciência, parte-se para um modelo deliberativo de democracia em que a solidariedade exerce um papel fulcral e onde as

deliberações da periferia, se auxiliadas por um mediador eficiente, tendem a ser captadas pelo subsistema administrativo. Para a concepção deste trabalho, isso equivale a um processo de formação de opinião e vontade acerca da definição da agenda política para se apontarem onde se alocam as necessidades prementes, da formulação de políticas efetivas para contemplar os interesses aviltados, e da decisão efetiva com vista a se estabelecer o caminho que será adotado dentre os que foram submetidos à racionalidade comunicativa.

Mas, para tudo isso, é preciso perquirir como a linguagem se mobiliza nesse processo de comunicação interagente entre uma diversidade de pretensões de validade. Ou seja, identificar as modalidades de discursos que podem ser admitidos como intrínsecos ao paradigma da linguagem ou que devem ser rechaçados porque se identificam com pretensões de êxito teleológicas que discrepam de uma busca pelo entendimento. Nesse sentido, importante evocar a relação que Habermas faz, com base em Austin, das espécies de atos de fala, com as pretensões de êxito e de entendimento que os discursos carregam.

Parece assistir razão a Habermas quanto categoriza as funções da linguagem de acordo com a perspectiva de mundo que o falante evoca. Com Aragão (1997, p. 32), diz-se que ele classifica essas funções como “regulativas” quando se revestem de pretensões de validade normativas referentes a um modo social regulado horizontalmente para todos os atores; “imperativas”, quando sugerem um estado de coisas que se pretende ver realizado, como uma visão acerca da verdade que se sustenta em um mundo objetivo acessível a todos; e “expressivas”, quando os falantes se municiam das vivências que pertinem exclusivamente ao seu mundo subjetivo. Falam-se, assim, respectivamente, em pretensões de “correção, verdade e sinceridade”.

Mas, antes de incursionar pelo conteúdo dos discursos submetidos à crítica, Habermas se preocupa com algo mais endógeno: a forma como são lançadas essas pretensões de validade, de sorte que o observador-ouvinte atento as identifique quando se apresentarem dissimuladas e com o fim de frustrar as bases da almejada ação comunicativa.

Admitir isso significa dizer que a depender de como os atos de fala são expostos, atores mal-intencionados e passionais à ação instrumental-teleológica que interessa aos subsistemas administrativo e econômico podem ludibriar a dinâmica da esfera pública e frustrar os resultados deliberativos mediados pelo entendimento com vista à escolha da agenda política, à heterogeneidade prodigiosa da formulação de políticas e à efetiva escolha do melhor caminho sob a ótica da comunidade, tudo trabalhosamente submetido a exaustivo processo de adesão-refutação na esfera pública. Essa preocupação se traslada para a proposta deste

trabalho porque o Ministério Público é sugerido aqui como potencial mediador e coordenador dos trabalhos dessa esfera pública deliberativa.

A percepção de Habermas parte do pressuposto de que os atos de fala tratados por Austin se identificam com os três paradigmas filosóficos já tratados, sendo, portanto, importante estar atento para se admitir somente o que se adequa ao giro linguístico, que é onde se aloca o sucesso da ação comunicativa.

Habermas (2012a, p. 500-501) diz que os atos de fala que Austin nomina de “locucionários” têm caráter enunciativo. Nesse sentido, pode-se dizer que podem insinuar algo que se extrai da razão humana, mas sobretudo de uma verdade metafísica que se esconde por trás de um suposto véu incorruptível por essa mesma razão. Já nos atos “ilocucionários”, o falante expressa um estado de coisas; não só diz algo, mas enquanto o faz, realiza algo no mundo: uma asserção, promessa, comando, confissão, etc. E, por fim, nos atos “perlocucionários”, o que mobiliza o intelecto do falante é, além de fazer algo com o que diz, causar sensações e efeitos no ouvinte para assegurar adesões causais ao seu discurso. Nas palavras de Habermas, os atos de fala de Austin se resumem às palavras chaves: “dizer algo; agir enquanto se diz algo; realizar algo por meio de se estar agindo enquanto se diz algo”.

A par dessa classificação, o que se percebe é que os atos ilocucionários são a base do paradigma da comunicação. Isso porque são dotados da sinceridade de o falante almejar uma adesão que respeita o seu interlocutor porque o deixa livre de influências estranhas ao arcabouço que gera o entendimento, porquanto essa liberdade do ouvinte lhe permite aceder ou desertar com lucidez ao argumento do falante no momento das deliberações do tipo “sim” ou “não”. Habermas fala mesmo que a ação comunicativa persegue uma “meta ilocucionária”, segundo a qual o falante objetiva, além de ser entendido, auferir a adesão do ouvinte mediante uma reflexão racionalizada deste, longe de subterfúgios. Diz Habermas:

O sentido ilocucionário de um proferimento não é o de que o ouvinte tome conhecimento da opinião (ou intenção) de “F”, mas o de que ele chegue à mesma concepção de “F” (ou de que leve a sério o anúncio de “F”). Para que “F” alcance sua meta ilocucionária, não basta que “O” conheça as condições de verdade (ou de sucesso) de “p”; “O” também deve compreender o sentido ilocucionário de afirmações (ou declarações de intenção) e, se possível, aceitar as pretensões de validade correspondentes (HABERMAS, 2004, p. 112).

Trata-se de uma espécie de *fair play* em que o jogo de superposição entre as pretensões de validade culminará no entendimento em torno do “melhor argumento”.

Ao contrário disso, operam os “efeitos perlocucionários”, regidos por pretensões de êxito que ou ignoram outras pretensões de validade, ou tentam superá-las com ardis

mobilizados pelas sensações que as perlocuções provocam no ouvinte. Fala-se de um fim estratégico de superar o oponente, o que subverte toda a lógica da interatividade entre livres e iguais de que se serve a ação comunicativa.

A distinção entre os atos de fala ilocucionários e perlocucionários deve despertar o interesse de quem se propõe a coordenar o exercício da ação comunicativa porque os falantes podem, com suas falas, direcionar os debates para a mediação pelo êxito quando as revestirem de metas perlocucionárias, em detrimento da busca pelo entendimento que se rege por metas ilocucionárias. É que, enquanto estas últimas primam por revelar o exato conteúdo e objetivo das asserções dos falantes, deixando claro o que eles “fazem enquanto dizem algo”, as primeiras se servem de meios sub-reptícios para alcançar o êxito dos seus argumentos mediante estratégias arrefecedoras da crítica que se queda ao domínio de sensações que arrebatam o ouvinte, e que podem chegar até a assumir tons sofistas no afã de subjugar o contra-argumento. Aragão esclarece que na

distinção entre atos ilocucionários e perlocucionários se percebe a nítida distinção entre ações comunicativas e ações teleológicas. Nestas, o que é constitutivo para o ato-de-fala é a intenção do agente; naquelas, o que é constitutivo é o sentido do que é dito. Nas ações teleológicas, o falante instrumentaliza os atos-de-fala para propósitos estratégicos que só estão relacionados ao sentido da expressão contingentemente: a meta perlocucionária do falante, geralmente, não deriva do conteúdo manifesto do ato-de-fala; ela só será identificada através da intenção do agente. Nas ações comunicativas, deriva do próprio sentido do que é dito. Através de um ato ilocucionário o falante faz o ouvinte saber que ele quer que o que ele diz seja entendido como uma saudação, uma ordem, uma explicação, uma advertência, etc. [...]. Já na descrição dos atos perlocucionários, devem entrar resultados que não derivam diretamente do que é dito ou entendido, mas do contexto da ação teleológica que ultrapassa o ato-de-fala: são atos incorporados como meios em ações orientadas para o sucesso (1997, p. 30).

Habermas chama a atenção de quem se propõe a coordenar a ação comunicativa, para o fato de que o consenso não pode ser construído de maneira causal mediante planos de ação pré-elaborados com fins deliberados de sucesso e com apoio em ações não-linguísticas. Na seara da linguagem que busque o entendimento acerca de uma determinada política pública para contemplar interesses sociais, isso permite admitir que é possível o acesso à esfera pública, da razão instrumental dos subsistemas administrativo e econômico e dos meios deslinguisticados do poder e do dinheiro.

Os atores que se imbuem de fins perlocucionários se infiltram mesmo na esfera pública exatamente para turbá-la, desvirtuar os seus fins e frustrar o entendimento sincero que represente a fidedignidade do conhecimento prático dos temas postos em discussão. Por isso, uma prática comunicativa como um fórum coordenado pelo Ministério Público precisa ser

critériosamente vigilante para que os ouvintes não sejam ludibriados com o que não represente o fluxo natural de uma meta ilocucionária.

Com efeito, os falantes estratégicos são dissimulados e, por vezes, só se percebem seus fins teleológicos depois que a assembleia da esfera pública já deliberou acolhendo suas pretensões (de êxito). É possível, por exemplo, que já definido que um determinado problema deva ocupar a agenda política, o subsistema administrativo escale um falante que seja capaz de contagiar (enquanto meio perlocucionário) os ouvintes em torno da elaboração de um programa (2ª etapa do *policy cycle*) que leve a um cenário excessivamente adstrito ao modelo incremental²⁰ de decisão (3ª etapa) e que, no fundo, não interessaria à esfera pública sedenta por alterar os paradigmas acerca da condução da situação-problema pelo Poder Público.

A preocupação procede porque, para alcançar uma meta perlocucionária, diz Habermas (2012a, p. 500), o falante “cativa dissimuladamente um outro com subterfúgios da prática comunicativa já internalizada no dia a dia, [...] levando-o a ter um comportamento obtido por meio de recursos linguísticos manipuladores da vontade alheia”. Com isso, conclui Habermas acerca da busca deliberada pelo êxito da meta perlocucionária, que

quando quer ter êxito, um falante não pode dar a conhecer seus fins perlocucionários; quanto aos fins ilocucionários, só é possível alcançá-los proferindo-os. Ilocuções são externadas abertamente; perlocuções não podem ser “admitidas” como tais. [...]. Atos perlocucionários formam a subclasse de ações teleológicas que se podem cumprir com auxílio de ações de fala, sob a condição de que o ator não declare (ou admita o objetivo da ação) (HABERMAS, 2012a, p. 506).

Diante da constante iminência de subversão da razão comunicativa pelas intercorrências das ações instrumentais com base em atos de fala em que subjazem metas perlocucionárias, uma pretensão de exercício de ação comunicativa na esfera pública deve trabalhar com um conceito de “ato de fala aceitável” diante do paradigma da linguagem. Isso se dá mediante a observância de que o ato de fala terá a capacidade de ser entendido e de gerar no ouvinte a oportunidade de anuir ou não com ele de forma livre de pressões ou influxos

²⁰ Segundo Howlett et al. (2013, p. 165-168), o modelo incremental de decisão é mais comedido na determinação de efetivamente constituir uma outra rota para a solução de problemas sociais emergenciais, ou mesmo crônicos, mas que provocam profundo desconforto nos administrados. É uma postura mais conservadora, que dá mais importância ao que é “politicamente viável” do que ao que é necessário fazer enquanto maximização de resultados por meios tecnicamente desejáveis (modelo racional). “O incrementalismo é mais característico da tomada de decisão em ambientes relativamente estáveis do que em situações que são incomuns” e é questionado exatamente por ser “inerentemente conservador, dada sua aparente desconfiança da mudança e inovação em grande escala” e por “apresentar a tomada de decisão como algo inerentemente não democrático, na medida em que a restringe à barganha entre um seleto grupo de *policy-makers*”. Nesse sentido, a deliberação da esfera pública *contagiada* por uma meta perlocucionária é reduzida a um mero papel protocolar e formal para que o sistema diga à frente: foi a escolha da comunidade.

subliminares não desejados no jogo, ou seja, para que possa assumir posições do tipo “sim” ou “não” de forma inequívoca. Esse ato aceitável confunde-se, portanto, com o ato ilocucionário de Austin.

Com essa digressão acerca da identificação dos atos de fala ilocucionários e perlocucionários e, respectivamente, das ações comunicativas e instrumentais, exsurge em Habermas a necessidade de refinar o conceito de ação comunicativa. Com esse desiderato, exclui dela toda sorte de agir estratégico, ainda que o falante, “de maneira discreta”, empregue êxitos ilocucionários para fins perlocutivos. Sem esse recorte, não é possível se chegar ao entendimento escoreito que interessa à esfera pública, enquanto manifestação de sua opinião/decisão acerca dos problemas que devem ser enfrentados, e das políticas públicas formuladas admitidas como viáveis, dentre as quais a mais adequada à luz de algumas variáveis será a escolhida (três primeiras etapas do *policy cycle*).

Esse entendimento, que se condiciona ao manejo e consideração tão-só de atos de fala ilocucionários, deve também ser livre de qualquer coerção. Não há como se especular acerca de uma liberdade desejável aos atores da esfera pública, se for ela tolerante às influências externas. Sua premissa racional pressupõe um processo sincero de se alcançarem convicções que embasem anuências comuns às mesmas pretensões de validade submetidas à crítica.

Sob a perspectiva do ouvinte que adere aos discursos, o processo para chegar ao entendimento – que é o produto da ação comunicativa – deve passar por algumas etapas.

Aragão (1997, p. 40) afirma que antes de qualquer coisa, para “entender um proferimento” o ouvinte deve gozar de certa “familiaridade com suas condições de validade”, o que equivale dizer que as expressões simbólicas que carregam as pretensões de validade devem ser passíveis de aquilatação crítica. Ou seja, o ouvinte deve ter condições de avaliar seus conteúdos objetivo, subjetivo e normativo e de perceber a potencialidade de sua adesão pela esfera pública, à qual se submete a pretensão à crítica aberta. O ouvinte tem que ter claras em si, ainda, as “razões implícitas” de que se reveste uma ilocução para só então poder expressar-se com “sim” ou “não” e, no primeiro caso, ser capaz de ele mesmo assumir a pretensão a que adere.

Trata-se de um processo que exige do ouvinte que reconheça que o falante pode incursionar por três mundos que envolvem experiências pessoais, apreciações objetivas das situações e o reconhecimento de contextos normativos que restringem ou libertam as pretensões de validade, e cujos elementos simbólicos compõem um *a priori* social em que todos interagem. Avritzer afirma, nesse sentido, que

A possibilidade desse consenso é derivada, por Habermas, da constatação de que os indivíduos agem assumindo diferentes atitudes em relação às dimensões objetiva, subjetiva e social de um mundo dotado de sentido. Ao agir em cada uma dessas dimensões, o ator social, para imprimir sentido à sua ação, necessita alcançar um consenso com outros indivíduos acerca de um estado de coisas no mundo objetivo, acerca de um modo de agir normativamente válido no mundo social e acerca de uma forma de expressão da sua experiência subjetiva (AVRITZER, 2012, p. 45).

Essas estruturas simbólicas serão a base para a teorização do agir comunicativo que Habermas desenvolverá, e serão também os mesmos elementos, cuja possibilidade de concretização será sondada em uma proposta de um fórum institucional do Ministério Público que vise a participação popular na formação e aperfeiçoamento de políticas públicas.

3.4 O paradigma da linguagem em ação: o agir comunicativo

Como visto, a ação comunicativa pode ser compreendida como um móvel do paradigma da virada linguística, na qual se situam esferas públicas que visam construir democraticamente políticas públicas que convirjam com as verdadeiras demandas sociais. Para esse fim, é importante que se inaugure um *policy cycle* cada vez mais participativo e interagente e que tenha a pretensão de reacoplar sociedade civil e sistema, numa reação à realidade subjacente de fiasco da social-democracia, que é tocada pela colonização do mundo da vida e pela racionalidade social.

Partindo dessa premissa, não se pode ignorar que, como se percebeu, uma preocupação central para fazer fluir o agir comunicativo em uma arena da esfera pública parece ser a necessidade de se estabelecer na prática a diferença entre ações instrumentais e comunicativas, rechaçando as primeiras enquanto se dão espaços às últimas. Essa postura implica pôr luzes sobre o fim colimado pela proposta da ação comunicativa, de integração social em detrimento da integração sistêmica. Em suma, visa deixar claro que o que se busca com a esfera pública em ação sob o paradigma da linguagem é o consenso entre pretensões de validade criticáveis “assegurado normativamente ou obtido pelas vias da comunicação”, e não um “controle não normativo de decisões individuais subjetivas e não coordenadas” (HABERMAS, 2012b, p. 273).

Quando se fala dessa alternatividade na obtenção do consenso (normativamente ou obtido pela comunicação), a questão é remetida para dois cenários possível de democracia radical em que a esfera pública se apresenta mais ou menos considerada para efeitos de decisão administrativa. Isso porque no primeiro cenário se pressupõe uma institucionalidade prévia da participação popular, que leva a crer que as deliberações da sociedade civil tendem a reger o

mérito administrativo, enquanto que no segundo cenário, o que se vê é um comportamento não menos legítimo dos atores sociais, mas que pode exercer no máximo uma forte influência sobre o sistema, da qual trata Habermas quando constrói a sua teoria.

O objetivo deste trabalho não é perquirir acerca das previsões normativas que acenam para a concretização institucionalizada da participação popular na gestão pública, sobretudo através do conselhos sociais, tais como se vê no art. 198, da Constituição Federal combinado com o 7º, VIII, da Lei 8.080/90, além da Lei n. 8.142/90 (Saúde), na disciplina da Lei de Diretrizes e Bases da Educação acerca da “participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes”, bem como na previsão de gestão democrática por participação popular no acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, de que trata o Estatuto da Cidade (art. 2º, II, da Lei 10.257/ 2001). Contudo, não há dúvidas que se a deliberação da esfera pública aberta estiver adstrita a essas esferas públicas institucionalizadas, haverá maior chance de ver seu conteúdo refletido na implementação das políticas públicas.

De qualquer sorte, a *práxis* do agir comunicativo passará pelo sentimento de pertencimento do próprio destino, de que se investe uma determinada comunidade dentro de um “mundo virtualmente acessível”, no qual se inaugura um procedimentalismo que primará pela linguagem, mas que também partirá de premissas indeclináveis como a inclusão subjetiva pela liberdade e uma organização pelo debate sincero, além de meios que não frustrem essas expectativas libertadoras. Nesse sentido, aponta a percepção de Avritzer quando afirma que Habermas

adota uma visão do processo político nas sociedades modernas de acordo com o qual o substrato normativo da política implica a procedimentalização da democracia em nível societário. O princípio da inclusão dessa forma de autodeterminação societária é a inclusão de todos os atores sociais enquanto membros de uma comunidade de comunicação. O princípio da organização é o livre-debate precedido de uma ampla garantia dos direitos de comunicação. O princípio de legitimação é a ideia do pertencimento a uma comunidade capaz de tornar os indivíduos coautores das normas que pautam suas próprias ações (2012, p. 47).

Esse suposto da plurissubjetivação inescusável no agir comunicativo pode sugerir um estado de coisas intrigante quando parece atribuir a uma “irracionalidade das massas”, o contraditório poder de apontar soluções para problemas de pretensa complexidade, argumento que inquieta a racionalidade social (sistêmica). Mas já se viu com Dussel (2005, p. 30) que tal assertiva falaciosa se reduz ao êxito da sedimentação do discurso de dominação da modernidade eurocêntrica, cujo jugo as sociedades pós-coloniais como o Brasil tentam ainda desmitificar com a implementação de uma razão libertadora que faça as vítimas da

modernidade se “descobrirem inocentes”, para, então, verem reafirmada a alteridade típica dos novos estilos de vida contemporâneos e dos novos movimentos sociais: culturais, ambientais e de gênero, por exemplo.

Desde que haja liberdade, sobeja então uma legitimação multifacetária para que haja agentes do discurso. Equivale dizer que a razão não é mais território da ciência e da técnica. Leigo e cientista social, como atores da esfera pública, são dotados de entendimento intuitivo apto a ser submetido à crítica, esvaindo-se qualquer privilégio que se possa especular, do segundo em relação ao primeiro. A propósito, Aragão (1997, p. 41) refere-se a uma espécie de habilidade difusa para o debate em que, diante da liberdade para o exercício de uma atitude hipotética (pretensões de validade), “intérprete e leigo ficam nivelados”, numa genuína habilitação para um “crítico mútuo” que faz cair por terra as interpretações descritivas (paradigma do realismo) e as interpretações racionais (paradigma da consciência).

Porém, é preciso cautela, pois liberdade democrática não gera libertação pela democracia se não houver como se conceber uma democracia pelo procedimento. Ou seja, ainda que se tenha uma esfera pública vibrante, com atores ciosos de seus interesses, a acalorada democracia radical de onde se esperam os influxos para a mais nobre responsividade administrativa possível, não passará de sonho enigmático se em meio às eclusas do trajeto periferia/centro, não houver ferramentas que possam dissuadir os imperativos sistêmicos.

A democracia requer algo para além da “Grande Recusa” esquerdista, contra a qual se ressentem a face da esquerda não-comunista que parece sustentar a teoria de Habermas. Os grupos titulares dos novos direitos que aquecem a esfera pública sabem que vivem sob a constante ameaça da mercantilização e da burocratização enquanto representações sistêmicas dos meios deslinguisticados do dinheiro e do poder e, por isso, é preciso que instrumentalizem a sua força. E esse processo passará, diz Pinto (1996, p. 95), pela exclusão do trabalho como eixo de referência – porquanto os novos direitos não se confundem com direitos classistas –, pelo controle social e ecológico da economia de mercado, sem a pretensão de eliminá-la, mas de auto-orientá-la, e, ainda, pelo Estado intervencionista socialmente controlado.

É nesse sentido que se alerta para o fato de que, enquanto repositório do saber intuitivo, o mundo da vida precisa fazer sua voz ser ouvida exatamente porque é natural que os atores que se suprem do *a priori* social que ele representa, tenham algo a dizer acerca dos respectivos elementos simbólicos de que compartilham. É preciso revelar o que, no fundo, é inerente ao mundo da vida. Como afirma Habermas, “qualquer passo dado além do horizonte

de uma determinada situação abre o caminho para um novo contexto de sentido carente de explicação, porém já conhecido intuitivamente” (2012b, p. 244).

Esse “teste de mundo” que visa a integração social não se pode dar de outra forma, senão através da concretização da ação comunicativa. Nesse contexto, surge a preocupação com os atos de fala dissimulados dos quais já se trataram e que encapsulam pretensões de êxito com carga teleológica, imbuídas do afã de frustrar a legitimidade linguística das deliberações da esfera pública. Com essa preocupação, é que Habermas adverte que

Para o agir comunicativo, só são constitutivas as ações de fala a que o falante vincula pretensões de validade criticáveis. Nos demais casos – quando com atos perlocucionários um falante busca alcançar fins ilocucionários não declarados diante dos quais o ouvinte não pode assumir posição alguma, ou quando busca alcançar fins ilocucionários diante dos quais, como diante de imperativos, o ouvinte não pode assumir posição *fundamentada* –, deixa-se de utilizar o potencial de uma ligação motivada pelo discernimento quanto às razões nela envolvidas, potencial sempre presente na comunicação verbal (2012a, p. 529).

Devem-se evitar, portanto, o arrazoamento de pretensões de êxito que, fazendo algo enquanto são proferidas, também provocam sensações nos ouvintes com o objetivo de persuadi-los, quase sempre para levá-los a um consenso acerca de um pseudo-interesse que, através de um ardil, mostra-se atrativo. Neste caso, exsurtem os atos perlocucionários, que se tratam, na verdade, de possibilidades de assentimentos acerca de consequências não almejadas, das quais a esfera pública não está imune. É preciso que a coordenação da arena, percebendo o objetivo do falante, submeta a sua pretensão a sucessivas provas de sustentação, mediante um contraditório que o obrigue a revelar que os desdobramentos de uma fala que inicialmente parecia tender de forma escoreita a uma meta ilocucionária, na verdade, podem semear interesses contrários à racionalidade cultural.

Como dito alhures, pode ocorrer de representações passionais dos subsistemas administrativo e econômico se camuflarem na arena pública exatamente para frustrar a ação comunicativa. Mas é preciso ficar claro que a proposta do reacoplamento entre sistema e mundo da vida, de que trata Habermas, não impede – ao contrário, deixa a porta aberta para ela – essa interação dos dois elementos sociais habermasianos no espaço de um deles: da sociedade civil.

É preciso que os atores fiquem atentos para não serem ludibriados, pois a democracia procedimental pressupõe mesmo confrontos inevitáveis entre mundo da vida e sistema (confrontos, porém, que não devem significar segregação), e inclusive entre atores dentro da própria esfera pública, entre defensores dos mesmos interesses.

O debate e a crítica são o fomento do processo de entendimento. Fala-se, com Avritzer, de uma conjuntura em que há uma coordenação que vislumbra constrangimentos porque isso é natural da democracia, sobretudo quando o objetivo é suplantar meios deslinguisticados como o dinheiro e o poder, pelo meio essencialmente linguístico da solidariedade:

Ao estabelecermos, enquanto parâmetros para a democratização, a incorporação de uma cultura política democrática pelos atores políticos e a inserção da democracia no interior do processo de mudança do repertório da ação social, rompemos com a possibilidade de pensar a democracia enquanto coordenação da ação sem constrangimentos. Tal ruptura aponta a necessidade de entender a democracia no marco de uma teoria que diferencie formas estratégicas de formas solidarísticas da ação social e coloque o problema da democracia enquanto prática cotidiana (2012, p. 140-141).

Em uma representação prática desse confronto, poder-se-ia imaginar que uma esfera pública local estivesse reunida para deliberar em diversas rodadas de discussões, acerca da melhoria de um plano municipal de ensino que visasse se ocupar verdadeiramente da reversão dos baixos índices de aferição nacional do ensino fundamental (IDEB) oferecido aos alunos. Nesse cenário, seria possível que na segunda fase do *policy cycle*, os representantes do subsistema administrativo que estivessem interagindo na arena formulassem proposta de aperfeiçoamento da política pública de educação, mas com caráter meramente incremental no sentido que Howlett et al. tratam, de representar uma decisão política que não se afastaria substancialmente do *status quo* em que a política pública se encontrasse.

A princípio, dir-se-ia tratar-se de uma proposta com forte potencial para a rejeição, mas como, para sustentá-la, seriam apresentadas supostas adequações técnicas verbalizadas por um orador contagiante que tivesse condições de introjetar nos ouvintes sensações que subsidiassem uma meta perlocucionária, sua aprovação acabaria por se efetivar e, com isso, ficaria frustrada a pretensão geral dos atores de mudar o paradigma de ensino.

É preciso, portanto, perseguir um sentido normativo de esfera pública que implique buscar, como relata (LUBENOW, 2010, p. 240-241), uma “força legitimadora ao procedimento da política deliberativa”. E essa força resulta de um verdadeiro “poder comunicativo” que subjaz em um processo irrenunciável de discussão e deliberação, no qual os atores estejam condicionados a aceitar (ou a levar a sério) somente o que se revista do sentido ilocucionário dos proferimentos, “que geralmente é contraposto à esfera do poder político-administrativo”.

A importância dessa percepção é poderosa, pois essa força legitimadora gera uma expectativa de qualidade racional nos resultados projetados pela esfera pública.

No momento dessa tomada de consciência dos atores da esfera pública, veem-se disseminar sistematicamente nas arenas tematizadas, os universos dos elementos simbólicos do mundo da vida que antes eram reificados pela colonização que lhes impunha o sistema, mas que, agora, mais do que se revelarem na composição das pretensões de validade criticáveis, autonomizam-se num processo de modernização cultural. Ciência, moral e arte, se empoderam da racionalidade comunicativa para compor quadros que representam a realidade questionada sob a ótica das cosmovisões de mundo dos atores, mas que também não insinuam pretensões fechadas que possam não lhes permitir o entendimento. Essas autonomizações movimentam-se de forma que

a esfera da **ciência**, espaço privilegiado do cultivo da verdade, instaura “discursos teóricos” quando as pretensões de validade das verdades afirmadas em suas teorias são sistematicamente questionadas; a esfera da **moral**, espaço privilegiado do cultivo das normas e princípios que regem a ação social, instaura “discursos práticos” buscando melhor adequação e legitimação das normas; a esfera da **arte**, na qual se exprime a veracidade dos atores e sua subjetividade permite a transformação da subjetividade em intersubjetividade expressiva (FREITAG, 1993, p. 27, grifo nosso).

Com uma esfera pública instalada e atenta, um desafio atribuível à democracia radical habermasiana quanto à formação e aperfeiçoamento de políticas públicas, composto por três pilares, vê-se diante do espelho: fomentar o hábito da participação política, sobretudo esclarecida²¹, para formar boas deliberações sobre os temas afetos aos interesses sociais comunitários aviltados; a par dos resultados alcançados, estabelecer uma profícua mediação entre mundo da vida e sistema para extrair dela o máximo de responsividade administrativa; e fortalecer cada vez mais as eclusas do trajeto periferia/centro, se possível com a promoção de uma institucionalização gradual da adoção dos processos de publicização que geram os entendimentos na esfera pública. A ação comunicativa tem a ver com o primeiro elemento desse tripé e precisa ser eficiente.

²¹ Acerca da participação política esclarecida, Nelson Juliano Cardoso Matos afirma que se apresenta como um efeito paradoxal da democracia, o fato de que a democracia exige, dentre outras coisas, “ampliação da participação democrática e a participação democrática precisa ser consciente, mas a sociedade de massa não forma o homem consciente, e sim o homem-massa” (MATOS, 2002, p. 206). Daí a necessidade de serem ativadas na sociedade civil e entre os cidadãos em geral, ferramentas que visem a capacitação prévia mínima dos atores da esfera pública acerca dos temas postos em debate, com o objetivo de perseguir a estabilização de uma situação ideal para a relação dos participantes da esfera pública com a procedimentalização em busca do entendimento sobre os assuntos que lhe são postos. Contudo, à luz da teoria de Habermas, essa situação ideal não significa que atores menos qualificados estejam excluídos do debate, até porque, as percepções dos mundos objetivo, normativo e subjetivo que gravitam sobre eles não deixam de lhes ser acessíveis em razão disso.

Primeiramente, é preciso que os atores sociais se percebam empoderados a ponto de terem a consciência de que o universo de problematização da esfera pública é tangível. Temas e situações poderão ser provocados ou surgirem espontaneamente nas rodadas de discussões, de sorte que a coordenação dos debates – que neste trabalho se entende possível ser atribuível ao Ministério Público – deverá conduzir as pretensões de validade ao refinamento e crítica em um embate de perspectivas acerca dos temas, até que exsurja o entendimento em torno do melhor argumento: ou porque ele rechaçou os outros em razão da excelência de convergir com os fins colimados pela arena, ou porque foi maturado pelos atores no processo de submissão/crítica/aceitação. Lubenow retrata essa tensão construtiva típica da esfera pública:

Nada pode ser estabelecido ou restringido de antemão. Qualquer assunto ou questão problematizável pode ser tematizado publicamente, no qual os contornos da esfera pública vão sendo forjados nos processos de escolha, circulação e proposta de temas, e os conteúdos normativos vão sendo preenchidos dependendo de quem controla ou orienta os fluxos de comunicação que figuram na esfera pública. A qualidade da deliberação que se configura na esfera pública depende de um procedimento no qual os cidadãos disputam interpretações de contribuições por tanto tempo até que cada um esteja convencido de que foram empregados os melhores argumentos (2010, p. 247).

Para Habermas, o exercício da ação comunicativa mobiliza aspectos culturais simbólicos de três mundos que, embora autonomizados, podem fundir-se na mesma pretensão de validade. A suposição da capacidade linguística dos atores os concebe como aptos a especular: em um mundo social, acerca da legitimidade da regulação das relações sociais que o propõem; em um mundo objetivo, acerca de um espectro de possibilidades de asserções que ativa percepções variadas sobre o estado dos fenômenos sociais e como podem ser modulados; e em um mundo subjetivo, acerca de contextos que podem ter seu direcionamento auxiliado por vivências pessoais a que o próprio ator social teve acesso.

O que se espera do falante, portanto, é que sua intenção comunicativa o impila, respectivamente, à prática de atos de fala revestidos de correção, verdade e veracidade:

A primeira para que estabeleça relações com os ouvintes – e muito mais ainda com a esfera sistêmica representada – somente à luz de contextos normativos legítimos. É que a falta de correção nas iniciativas dos atores frustra a viabilidade dos encaminhamentos que não se adequem a consensos coletivos jurídicos ou morais prévios;

A segunda, para que o interlocutor-ouvinte, que está a postos para depurar uma pretensão de validade através da crítica, assegure-se de que a realidade representada pelo

falante, ou seja, a sua “proposição acertada de existência”, pode ser assumida e partilhada porque a cognição acerca da realidade não é falaciosa;

E a terceira, para que os ouvintes tomem conhecimento de elementos afetos ao tema e à situação em discussão, também sob a influência de fatores que até então poderiam ser estranhos à cognição coletiva. Porém, com a revelação deles, acionam-se novas problematizações que reconhecem que tal veracidade é adredemente adstrita a cosmovisões personalíssimas que se retroalimentam de desejos, sentimentos e infortúnios que eram vividos de uma forma muito particular, mas que agora são compartilhados.

Esse giro por esses elementos, na perspectiva do ouvinte e para que haja comunicação, deve resultar em lucidez sobre as enunciações e em capacidade para anuir ou refutar o argumento (posições do tipo “sim” ou “não”), e de se direcionar de acordo com o conteúdo da convenção auferida na arena.

Desse jogo de perquirição acerca do que é possível apreender dos conceitos normativos de mundo, extraem-se três atitudes básicas que interessam à ação comunicativa e que se relacionam com as autonomizações dos mundos objetivo, subjetivo e social-normativo. Falam-se, respectivamente, das atitudes objetivadora, expressivas e normativamente conformes.

É com essa observação que Habermas fecha a composição dos atos de fala que interessam à ação comunicativa: atos de fala ilocucionários, de cunho propositivo e alheios a pretensões de êxito, que expressem impressões que partam dos elementos simbólicos do mundo da vida para se apresentarem como representações cognitivas-objetivadoras, expressivas e normativo-reguladoras de uma situação que interessa à sociedade civil. Essa apreciação deve-se dar sob o paradigma da intersubjetividade crítica, longe de qualquer insinuação de imposição solipsista de verdades que não possam ser tangenciadas pelos titulares dos interesses que se pretendem regular, seja através de políticas públicas, seja através de leis, seja através da instituição de deveres supostamente morais. Habermas representa esses atos ideais de fala num silogismo em que expressa que

Se representamos com M_p ações de fala explícitas quaisquer, nas quais “M” está para o componente ilocucionário e “p” para o componente proposicional; e se $M_{(c)}$ designa o uso cognitivo da linguagem, $M_{(e)}$ o uso expressivo e $M_{(r)}$ o uso regulador, é possível distinguir intuitivamente – por meio das atitudes básicas, e conforme cada caso – em que sentido o falante gostaria de interpretar o componente proposicional. Em uma enunciação válida do tipo $M_{(c)}p$, “p” significa um estado de coisas que *existe* no mundo objetivo; em uma enunciação válida do tipo $M_{(e)}p$, “p” significa uma vivência subjetiva que se manifesta, e que cabe atribuir ao *mundo interior* do falante; em uma enunciação válida do tipo $M_{(r)}p$, “p” significa uma ação reconhecida como legítima no mundo social (2012a, p. 535).

Desta forma, uma esfera pública coordenada pelo Ministério Público ou por outra entidade de defesa de interesses sociais que se esmere para implementar os fundamentos da ação comunicativa, poderá receber pretensões de validade do tipo $M_{(c)p}$, $M_{(e)p}$ e $M_{(r)p}$ nas três primeiras fases do *policy cycle*. Ou seja, proposições ilocucionárias que tragam aspectos dos mundos objetivo-cognitivo, subjetivo-expressivo e social-regulatório, na racionalidade comunicativa que importe à definição da agenda, à formulação de políticas e à decisão acerca da escolha da política pública que será adotada.

Essas especulações sobre os conceitos formais de mundo são interpretações lançadas em um momento que precede o esforço por um entendimento sobre algo no mundo. São acionamentos dos componentes estruturais do mundo da vida que, segundo Habermas (2012b, p. 252-253) desafiam o “estoque ou reserva de saber” (cultura), a autorregulação de construção solidária acerca da “pertença a grupos sociais” (sociedade), e o “conjunto de competências que tornam um sujeito capaz de fala e ação” e apto a participar do processo de entendimento (personalidade).

Em que pese a possibilidade de se desenvolverem estruturas procedimentais que possam fazer fluir a ação comunicativa, não se pode ignorar que há várias dificuldades ocultas, tanto endógenas quanto exógenas, que contribuem para um esforço deletério de frustração dos objetivos da esfera pública, verificáveis desde a tentativa de conceber o seu poder comunicativo. O que Lubenow (2010, p. 246) chama de “pressupostos idealizadores” da concepção procedimental da democracia aponta apenas para uma pressuposição de que os atores sociais terão chances iguais de participação nas deliberações, e de que realmente estarão imbuídos dos seus próprios propósitos e dos de sua comunidade. Portanto, os pressupostos de “inclusão, acesso universal, direitos comunicativos iguais, participação sob igualdade de direitos, e ausência de coações”, na verdade, geram ficções, cuja efetividade precisa ser investigada. Habermas fala em três ficções: autonomia dos agentes, independência da cultura e transparência da comunicação.

Há inúmeras possibilidades de intervenções desestruturantes do propósito de consecução do paradigma da linguagem, e que podem se afigurar como investidas do sistema no interesse de suplantar a racionalidade cultural pela racionalidade social, mas que também podem se apresentar como uma espécie de descompasso interno gerado pela natural diversidade dos atores e dos grupos sociais que interagem.

O que torna o agir comunicativo politicamente promissor, também o turba fortemente, razão pela qual é necessária muita habilidade na mediação das múltiplas visões de mundo para se chegar ao entendimento, ao mesmo tempo em que outra espécie de mediação

se faz imprescindível: a que alarga as eclusas do trajeto periferia/centro para facilitar a identidade entre o que a sociedade civil quer e o que é feito.

Alguns desses problemas ameaçadores da ação comunicativa podem ser bem identificados, como cita Lubenow:

Dissensos, formas não-discursivas de comunicação pública, desigualdades, assimetrias, estratificação social, estruturas de poder, fragmentação do universo simbólico, diversidade de modos de vida cultural, pluralismo das visões de mundo, convicções religiosas, temas controversos, os efeitos de certas formas de comunicação estratégica, ou interesses específicos relacionados a classes, grupos, comunidades étnicas, comunidades religiosas, ou subculturas com orientações específicas ou alternativas (2010, p. 244).

Esse ementário, embora não se insinue exaustivo, deixa claro que essas influências deletérias podem ser impulsionadas por três fontes: pelos interesses diretos dos elementos deslinguisticados do poder e do dinheiro (subsistemas administrativo e econômico) (1); pelos contrassensos gerados entre atores da esfera pública em razão da falta de compartilhamento de *a priori* culturais (2); e pela deturpação dos processos de comunicação (3).

Se for possível dizer que a racionalidade social é o avesso resistente da racionalidade cultural, poder-se-á prever que os imperativos sistêmicos não serão lenientes. Ao contrário, trabalharão com audácia para não sair de sua zona de conforto. Isso pode significar revezes importantes para a esfera pública e que caracterizarão a primeira fonte de influências deletérias (1).

O traço mais danoso nesse jogo de primazias entre ações instrumentais e comunicativas é a possibilidade de os atores sociais sofrerem coações externas que se projetam dos subsistemas em direção à esfera pública. E, com efeito, não há como se garantir que essas investidas não ocorram, o que pode comprometer a qualidade e o resultado da ação comunicativa.

Tem-se aqui um problema perigoso porque a coação subverte também o pano de fundo da livre refutação das pretensões de validade com base nas cosmovisões dos atores acerca de aspectos dos conceitos formais de mundo, bem como a sua livre apreciação no momento de assumirem posições do tipo “sim” ou “não”. É dizer: não se acolhe o melhor argumento porque ele perece diante de forças invencíveis de toda ordem. Por esse processo, desintegrar-se-ia o fundamento do agir comunicativo, pois a liberdade e as infinitas possibilidades da esfera pública ficariam corrompidas. E com isso, como afirma Aragão (1997, p. 54), as posições assumidas na arena, que deveriam comprovar-se tão-somente por suas pretensões de validade, seriam a consecução de influências externas e do uso da força.

O Ministério Público, para além da coordenação de uma esfera pública com vista à implementação de um ciclo escorreito de formação de políticas públicas, deve também estar atento para essa situação, já que, embora essa mediação de atores entre si e com o sistema correspondam eminentemente à sua face resolutive de atuação, não se destitui de sua face demandista repressiva, devendo se valer delas de imediato para afastar essas conjunturas que minam a ação comunicativa.

A segunda fonte de influências deletérias (2) é danosa porque é silenciosa. Com efeito, antes mesmo de se falarem em iniciativas sistêmicas mais contundentes em nome dos seus interesses, haveria que se admitir que o contexto em que operam ações instrumentais em países com desenvolvimento tardio reflete ainda resquícios de vícios de formação cultural que dificultam o processo de racionalidade moral. Fala-se mesmo que a democratização nessas circunstâncias seria um processo lento, ainda vindouro em sua plenitude, que sequer conta com a incorporação sólida de princípios democráticos pela sociedade, e em que se permite ainda ver – inclusive em suas instituições – comportamentos que apontem apenas de forma comedida para a evolução social pela linguagem, haja vista que comumente ainda são divorciados materialmente da ordem democrática (AVRITZER, 2012, p. 146). Com isso, sem perceber, agregam forças ao fenômeno da racionalização que gera a colonização do mundo da vida (item 3.2).

Esse estado de coisas pode implicar problemas ao que Habermas chama de “imputabilidade dos falantes para a comunicação”, os quais dificultarão a emancipação social em razão de eventualmente se verem entraves na capacidade de os atores manejarem e se orientarem por pretensões de validade criticáveis. Pertinentes, portando, as indagações de Lubenow ao especular essas barreiras à concretização do paradigma da comunicação:

Os mecanismos procedimentais deliberativos realmente conseguem proteger a formação política da opinião e da vontade das influências? O modelo deliberativo consegue neutralizar e suspender disparidades econômicas, sociais, culturais, cognitivas, entre outras, e promover um resultado satisfatório, de igualdade e justiça? Seu aspecto cognitivo realmente introduz uma gradual abolição destas desigualdades e disparidades, promove igualdade e produz resultados políticos justos? (2010, p. 243)

A última das que se podem chamar de fontes de influências deletérias à ação comunicativa, é a que tem relação com o processo comunicativo em si mesmo.

Para esse raciocínio que ora se desenvolve, Habermas oferece pelo menos dois cenários importantes que a ele se acoplam, quando avulta a possibilidade de haver uma comunicação sistematicamente deturpada.

O primeiro deles (2012a, p. 573) é a possibilidade – de que já se tratou mais detidamente no item 3.3 – de se intentar na arena pública um “agir veladamente estratégico”, pelo qual um ator movido por pretensões de êxito e ações estratégicas típicas do paradigma da consciência poderá valer-se de atos perlocucionários para manipular o encaminhamento da deliberação, fazendo com que se acredite que estão sendo cumpridos os pressupostos do agir comunicativo, enquanto, de forma sub-reptícia, os objetivos da meta ilocucionária típica da comunicação estão sendo deturpados.

O segundo cenário (2012b, p. 272) trata da falibilidade da comunicação em razão da ausência de condicionamentos imprescindíveis para a formação de consensos que correspondam à realidade das situações. Falam-se aqui não da possibilidade de má apreciação ou de deliberação equivocada da esfera pública – o que é possível –, mas de acidentes dessa natureza provocados por fatos que impedem o real dimensionamento e lucidez acerca dos problemas. Isso pode ocorrer, por exemplo, na hipótese de sonegação de informações necessárias de que o sistema dispõe, e na de condescendência oculta de líderes com os interesses do sistema por razões de pressões ou de corrupção. O remédio a esse tipo de evento deletério à esfera pública é essencialmente a exigência de transparência no trato com a *práxis* da ação comunicativa, aliada a uma fiscalização recíproca entre membros da esfera pública.

Na hipótese de o Ministério Público coordenar a arena e de ser responsável pela observância dos fundamentos do paradigma da linguagem para um *policy cycle* que delibere acerca de políticas públicas, a instituição poderá também fazer intervenções e reparos na ocorrência do primeiro cenário, além de mobilizar suas atribuições demandistas – inclusive na seara criminal – para enfrentar o segundo.

De toda sorte, é preciso garantir que a esfera pública não seja desvirtuada. E para isso, é preciso evitar “distorções ou entraves sistemáticos em sua comunicação” de tal forma que não haja pseudoconsensos frutos de mecanismos que não convirjam com a proposta de construção de entendimentos entre livres e iguais. O que deve sobejar na dinâmica da esfera pública é apenas a audácia da democratização pela comunicação linguística, para a qual exige-se lidar com o aprendizado da negociação (AVRITZER, 2012, p. 137) que, à primeira vista, pode até enfrentar resistências dos próprios atores ainda não familiarizados com o reacoplamento ou com a desmistificação de que os novos direitos discrepam de questões de classe que tendem a uma rejeição ao fenômeno liberal da poliarquia.

Pinto (1996, p. 96) demarca o ponto fulcral de toda a teoria de Habermas: sua utopia passa pela concepção de uma organização em que a sociedade se empodera, mas se autolimita, e onde também exerce ingerência sobre a autorregulação do Estado e da economia.

E para isso é imperioso que se criem as condições necessárias para a prática comunicativa cotidiana, a fim de que os atores busquem e realizem o seu melhor interesse. No mesmo sentido, Lubenow (2010, p. 245) afirma que “a participação dos cidadãos nas deliberações e nas tomadas de decisões é o elemento central da compreensão do processo democrático” e, por isso, haveria que se exigir o aumento da participação dos cidadãos nos processos de deliberação e decisão, além do fomento de uma cultura política democrática.

As promessas da democracia radical, portanto, dependem da tomada de consciência acerca da assunção de poderes e responsabilidades pela esfera pública no processo de modernização cultural: os primeiros, para que ela se imponha em situações de direitos sociais que, por sua natureza ou extensão, demandem escolhas públicas; e as últimas, para reconhecer a autoridade do sistema como ferramenta de um acoplamento com o mundo da vida, que pode ser prodigioso para o bem comum.

Com essa consciência, ao se acionar a *práxis* dos espaços públicos de discussão, revelar-se-á a “validade de uma democracia” que se situa como *locus* da argumentação pelo paradigma da linguagem e não pela imposição de apreciações solipsistas acerca das demandas sociais deficitárias. Por conseguinte, quanto mais se institucionalizam os procedimentos afetos à comunicação, mas se alargam as eclusas que ligam o mundo da vida ao sistema, e mais se “procedimentaliza a soberania popular” (AVRITZER, 2012, p. 123).

À guisa de recomposição dos passos de Habermas com vista à evolução social pela linguagem, pode-se dizer que a organização da esfera pública que colime pela produção de uma opinião pública cada vez mais influente – a se avaliar pelo grau de ingerência do mundo da vida sobre os subsistemas – regular-se-á por alguns objetivos. O Ministério Público, enquanto coordenador da arena pública e mediador dos atores, e deste com o sistema, deve estar atento para que esses fins encontrem meios adequados que os persigam em meio à procedimentalização da ação comunicativa.

Assim, pode-se dizer que se percebem como de suma importância alguns comandos que habitam o paradigma da linguagem instrumentalizado pelo agir comunicativo: garantir a manifestação das identidades culturais multifacetárias; evitar a colonização das estruturas simbólicas do mundo da vida: cultura, sociedade e personalidade; moralizar temas públicos que afetam interesses sociais aviltados e que requerem escolha comunitária; perseguir a “desburocratização radical” de assuntos que eminentemente são afetos à racionalidade cultural, na qual a racionalidade social-sistêmica não deve se imiscuir a não ser para ser regulada quanto às respectivas políticas; promover o controle externo dos mecanismos da administração burocrática, inclusive os impelidos pelo mercado; atribuir ao

novo associativismo que versa sobre direitos não-classistas, bem como aos respectivos novos movimentos sociais, o papel de controle da administração pública mediante tematizações na esfera pública, associadas a interações diretas com órgãos com poder de *accountability* horizontal, como o próprio Ministério Público; e, por fim, fomentar formatos de deliberação intersubjetiva que busquem o entendimento preferencialmente como resultado de um consenso, em detrimento de critérios de natureza majoritária, como votações (PINTO, 1996, p. 99).

Esse desiderato honrará a proposta de democracia radical de Habermas e poderá servir de instrumento à promoção de uma esfera pública prodigiosa e influente (quicá normativa) para criar ou aperfeiçoar os ciclos de formação e aprimoramento de políticas públicas (*policy cycle*), máxime quanto às três primeiras fases do modelo de Howlett et al.: agenda, formulação e decisão.

Desta forma, alcançar-se-á o que parece revelar a utopia habermasiana para sociedades em que a participação popular, por mais paradoxal que possa ser, tem pouca ou nenhuma importância para o mérito administrativo sobre direitos sociais: fazer com que a modernidade ameaçada se redescubra pela racionalidade cultural em patamares ainda exploráveis (ou nunca vistos), de sorte que os efeitos do reacoplamento entre mundo da vida e sistema promovam o bem comum. Aragão (1997, p. 112) chama esse processo de “reconciliação das duas razões” (sistêmica e comunicativa), sem invasão dos domínios de uma ou de outra, mas que não deixa de permitir uma “racionalidade emancipatória” para uma modernidade à luz do paradigma do giro linguístico.

Mas, obviamente, não se pode esquecer que pensar assim remete o investigador ao campo especulativo, fora do qual as realidades política e jurídica (esta última no sentido do poder normativo constitucional da efetividade dos interesses sociais) podem não convergir. É exemplo disso a cena brasileira em que se vê que a resistência dos subsistemas administrativo e econômico às iniciativas que tendem à modernidade cultural, revelam, como lembra Avritzer (2012, p. 148), uma democratização em que atuam duas culturas políticas: uma em que a mobilização da esfera pública e os seus eventos patrocinados por novos movimentos sociais reclamam posturas ético-moralizantes, e outra reacionária que tenta sustentar o *status* de dominação sistêmica que ainda reflete o paradigma eurocêntrico de modernidade, que impõe os ainda tolerados estigmas da subcultura dos países em desenvolvimento e da suposta irracionalidade de suas massas.

4 A PARTICIPAÇÃO POPULAR²² E O MINISTÉRIO PÚBLICO COMO INSTRUMENTOS PARA A EXIGÊNCIA DE PROCESSOS DEMOCRÁTICOS NO CICLO DE FORMAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS ACERCA DE INTERESSES SOCIAIS

Neste capítulo, depois de tratar acerca da teoria do direito transindividual e da legalidade do papel institucional do Ministério Público antes mesmo da Constituição de 1988 – que já atribuía à instituição a vocação pela defesa de direitos coletivos *lato sensu* –, chegar-se-á à ratificação desse *munus* através do próprio texto constitucional e dos efeitos de sentido dos seus signos. Isso porque, sobre essa legitimidade ministerial, é oportuno que se façam digressões teóricas para se analisar discursivamente a extensão da incumbência de defesa dos interesses sociais de que trata a Constituição em seu art. 127. É a partir dessa análise que se justificará um novo perfil para o Ministério Público, de caráter resolutivo e não-demandista para exigir a promoção dos interesses sociais a que a Constituição alude, mas priorizando uma atuação mediadora e extrajudicial.

A par dessa nova concepção não-contenciosa de atuação, é importante observar que a instituição se reveste de um forte poder de persuasão para a efetiva adoção das deliberações da esfera pública pelo sistema. Isso porque, como se propõe, o Ministério Público é dotado de poder de *accountability* horizontal, no sentido de ter sido atribuído a si o poder-dever de exigir prestação de contas de uma administração que não se adeque ao padrão constitucional exigido, inclusive quanto à promoção de direitos positivos pelo menos em níveis minimamente existenciais. Esse padrão seria extraído, dentre outros dispositivos, da inescusável adequação das administrações públicas aos princípios e normas elencados do art. 37 da Constituição, além do poder normativo dos direitos e garantias individuais e direitos sociais (art. 5º, 6º, 7º, além dos artigos do título VIII – Ordem Social), bem como ainda da observância aos fundamentos e objetivos fundamentais da república (arts. 1º e 2º).

Desta forma, apenas depois de verificada a postura omissiva ou ineficiente do Estado, o Ministério Público transmudar-se-á em órgão demandista ao qual caberá cobrar providências e pugnar por imposição de penalidades cíveis, penais e administrativas aos

²² O conceito de participação popular aqui empregado está imbricado com a necessidade de que a construção de políticas públicas não prescindia da colaboração efetiva e considerada da opinião dos atores sociais destinatários dessas políticas, as quais tratarão eminentemente de direitos sociais que envolvam prestação material. Nesse sentido, essa participação pressupõe a criação e movimentação de espaços públicos deliberativos em que sejam apreciados/definidos mediante a prática do entendimento, o que signifique a contemplação dos interesses populares ainda no ciclo de formação das políticas.

gestores desidiosos ou ineficientes. Antes, porém, pode adotar um papel preventivo-resolutivo.

É nesse sentido que se tem por necessário situar o poder de *accountability* atribuído ao Ministério Público, seus limites e possibilidades, além das modalidades de *accountability* atribuídas à própria sociedade civil e à população em geral, inclusive os efeitos da atuação situacional dos grupos de interesse no exercício da chamada *accountability* social.

4.1 A vocação institucional do Ministério Público para uma atuação mediadora entre sociedade e Estado no *policy cycle*: uma análise discursiva da “incumbência de defesa” de interesses sociais.

A identidade institucional do Ministério Público contemporâneo que se buscará nesta seção não coincide com o já propalado perfil demandista da instituição. O que se quer demonstrar é que, para além desse papel, é possível ser-lhe atribuída uma poderosa função mediadora para a resolução de conflitos na seara política, uma postura resolutivo-negocial em que a instituição se aloca como intermediadora entre Estado e sociedade para a consecução de um melhor mérito administrativo com vista à resolução dos problemas afetos aos interesses sociais. Nesse sentido, Marcelo Pedroso Goulart afirma que

Nesse campo, sobrepõe-se o papel do Ministério Público como articulador de políticas públicas, intervindo – nos antigos e novos espaços de negociação política – como mediador, regulador e corretor de desigualdades sociais e das práticas antiambientais. Não como tutor da sociedade, mas como aliado dos demais sujeitos políticos coletivos que, na *guerra de posição*, também atuam no sentido de garantir a democratização das relações sociais, afirmando, validando e concretizando direitos fundamentais (2013, p. 203).

Para se chegar a essa acepção da função institucional do Ministério Público brasileiro, deve-se especular como pode ela migrar de um estado de verdadeira atrofia para se ver percebida pela sociedade e pelos próprios membros da instituição, sob essa nova perspectiva, como um importante móvel para a efetividade da sua atuação, em que os números não serão traduzidos em ações civis públicas propostas, mas em indicadores sociais deficitários revertidos, inclusive a médio e longo prazo. Esse processo reclama um mecanismo de reconstrução do discurso (para não dizer uma melhor lucidez acerca dele) que girou em torno da conformação do Ministério Público na Constituição Federal de 1988, sobretudo quanto ao *caput* do art. 127.

Para esse desiderato, serão usadas categorias de análise discursiva de vertente francesa para a análise desse dispositivo, muito embora o argumento de fundo deste trabalho – que trata de uma hipótese de concretização emancipatória – se aproxime mais de uma abordagem crítica do discurso²³. Contudo, a análise discursiva de que se tratará não se referirá à *práxis* da ação comunicativa propriamente dita que serve ao fomento da participação popular, mas unicamente para fazer um recorte para situar uma premissa que fortalecerá a consecução da crítica social a que a ação comunicativa se propõe: revelar um perfil da instituição Ministério Público como instrumento apto a exercer um papel de coadjuvante da sociedade civil na elaboração e aperfeiçoamento de políticas públicas.

A formação discursiva²⁴ que ora se pretende submeter à análise discursiva poderia alcançar uma plêiade de interdiscursos²⁵ que se interpenetraram no afã exitoso que estabeleceu como acontecimento²⁶ a atribuição a uma instituição específica, de baluarte da defesa de interesses sociais e individuais indisponíveis no Brasil quando da promulgação da Constituição Federal de 1988. Dada essa heterogeneidade imanente aos interdiscursos, a pesquisa se restringirá a alguns deles que se fizeram marcantes para o discurso que se

²³ Historicamente, a Análise de Discurso Crítica (ADC) e a Análise de Discurso Francesa (AD) pertencem a ramos distintos do estudo da linguagem (RESENDE; RAMALHO, 2016, p. 21). Quanto às relações de poder, a AD se preocupa com as relações de poder reveladas nos textos e influenciadas por formações discursivas que se sobrepõem e se interpenetram para estabelecer a ordem do discurso; já a ADC, que tem em Norman Fairclough um de seus representantes, acusa fraquezas nos trabalhos de Foucault (representante da AD) quanto às concepções de poder e resistência e com questões de luta por mudança (FAIRCLOUGH, 2016, p. 86). É que a ADC concebe o discurso como instrumento para a subversão de assimetrias sociais e por isso não o vê em si mesmo como objeto de análise, mas como elemento de uma análise discursiva em três dimensões em relação crescente de contingência: texto, prática discursiva e prática social. A concepção tridimensional do discurso é uma tentativa da ADC de reunir três tradições analíticas que considera indispensáveis na análise do discurso: a tradição de análise textual e linguística detalhada na Linguística, a tradição macrossociológica de análise de prática social em relação às estruturas sociais e a tradição interpretativa ou microssociológica de considerar a prática social como alguma coisa que as pessoas produzem ativamente e entendem com base em procedimentos de senso comum partilhados (FAIRCLOUGH, 2016, p. 104). Neste trabalho, como a intenção é estabilizar a instituição Ministério Público para revelá-la como peça importante na *práxis* da ação comunicativa dentro de um cenário de fomento à participação popular que subsidie a formação de políticas públicas, usam-se os elementos da AD para tirar de cena o sujeito pragmático que serve ao paradigma da comunicação, e tão-somente por luzes sobre as formações discursivas que despontam na análise do discurso do art. 127 da Constituição Federal acerca da identidade institucional de um Ministério Público mais resolutivo quanto aos interesses sociais.

²⁴ Como expressa Michel Pêcheux, a noção de formação discursiva (FD) começa a fazer explodir a noção de máquina estrutural fechada na medida em que o dispositivo da FD está em relação paradoxal com seu “exterior”: uma FD não é um espaço estruturalmente fechado, pois é constitutivamente “invadido” por elementos que vêm de outro lugar (isto é, de outras FD) que se repetem nela, fornecendo-lhe evidências discursivas fundamentais” (FERNANDES, 2008, p. 41).

²⁵ Interdiscursos são o que é definido como aquilo que fala antes, em outro lugar, independentemente. Ou seja, é o que chamamos de memória discursiva: o saber discursivo que torna possível todo dizer e que retorna sob a forma do pré-construído, o já-dito que está na base do dizível, sustentando cada tomada da palavra (ORLANDI, 2009, p. 31).

²⁶ Para efeitos de Análise do Discurso, considera-se *acontecimento* o que se estabelece como formação discursiva no tempo e no espaço.

pretendeu fixar. Mas para o exercício da análise discursiva, é preciso que se parta do enunciado objeto da análise.

Em *A arqueologia do saber* (1987), Foucault reforça a tese, já delineada em obras anteriores, segundo a qual os discursos possibilitam a formação dos objetos e instauram, portanto, o que se considera realidade. Os objetos, nesse âmbito, não preexistem à fala (FOUCAULT, 1987, p.50) e, para explicar essa observação, propõe uma análise discursiva que parta do enunciado, uma espécie de núcleo elementar do discurso.

Para Michel Foucault, embora baste que haja signo(s) para que haja enunciado, não se ignora que é comum que os enunciados se apresentem na forma de frases gramaticalmente isoláveis, podendo-se, inclusive, reconhecer nelas a existência de um enunciado independente (1987, p. 92). Daí entender-se que para a análise pretendida, além da necessidade de se promover mesmo um recorte do texto constitucional, é importante não olvidar, como expressa Foucault, que o enunciado pode exsurgir sempre que se puder reconhecer e isolar um ato de formulação, muito embora se reconheça que dele ecloda o ato ilocucionário que não é o que se pôde produzir, depois do próprio enunciado, no sulco que deixou atrás de si e nas consequências que provocou; mas sim o que se produziu pelo próprio fato de ter enunciado” (1987, p. 94).

Assim, a proposta inicial é definir o enunciado a ser objeto da análise sem se o pretender isolar de outros enunciados que possam agregar força à formação discursiva que representa, para depois tentar identificar o que a descrição desse enunciado “diz” em seu estado de acontecimento discursivo.

Estabelecidas essas premissas, pontua-se que o procedimento de análise discursiva que ora se mobiliza é o sugerido por Eni Orlandi, o qual percorre três etapas: a primeira trata da superfície linguística (o texto que gera o discurso), procurando-se desfazer a ilusão de que aquilo que foi dito só poderia sê-lo daquela maneira. É nesta fase que emergem as paráfrases e sinônimas para rever a relação entre o “dito”, o “não-dito” e “o que poderia ser dito”; a segunda etapa se concentra em identificar e relacionar as formações discursivas e suas respectivas ideologias. Nessa fase, afloram dos processos discursivos, os efeitos de sentido produzidos no material simbólico em análise; por fim, na terceira fase, tem-se o processo discursivo em que afloram as formações ideológicas. Aqui, a análise se ocupará em trabalhar os efeitos metafóricos sobre os quais incidirão a interpretação, as ideologias e a historicidade (2009, p. 77).

Inaugurando a análise pretendida, faz-se um recorte do texto constitucional para se perquirir por que se atribuiu ao Ministério Público a tarefa de defender os direitos sociais

e individuais indisponíveis e em que extensão se fez isso. Tem-se, então, o seguinte enunciado extraído do *caput* do art. 127, da Constituição Federal: “O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa [...] dos interesses sociais e individuais indisponíveis”.

A primeira observação que emerge a pretexto da primeira fase do modelo de análise discursiva sugerido por Orlandi, é um exercício no âmbito da paráfrase e da sinonímia do adjetivo “permanente”. Veja-se que o texto constitucional suscitou efeitos de sentidos importantes, pois o “quis-dizer” da palavra estabeleceu uma ideia de peremptoriedade à existência da instituição Ministério Público e negou qualquer possibilidade de se arguir uma eventual transitoriedade de sua constituição.

Buscando sinonímias que possam fazer eclodir o “não-dito” do signo “permanente”, equivale dizer que o Ministério Público é indissolúvel, insuscetível de não mais existir porque faz parte de um núcleo duro mantenedor do Estado Democrático de Direito. Desse modo, na superfície do que é dito na Constituição, e também em outros espaços (institucionais ou não), em dada época, é erigida uma identidade para o Ministério Público.

Deixando a incumbência de defesa para uma análise posterior, cabe avaliar o que constitui o “dito” e o “não-dito” também quanto aos nominados “direitos sociais e individuais indisponíveis”. Aqui, o enunciado resgata a memória discursiva²⁷ do Estado de Bem-Estar Social. Equivale dizer que o Estado brasileiro não se limitará a se abster de abusos que possam tolher as liberdades humanas e somente impedir que homens livres e iguais tenham o direito de ir e vir e de auferir o que os seus esforços lhes proporcionem. Mais do que isso, quer-se dizer que há um comando implícito (ratificado pelo título II da mesma Constituição – Dos Direitos e Garantias Fundamentais) de que o Estado se compromete a prover a prestação de direitos materiais essenciais ao *status* de um mínimo existencial que proporcione um corte raso de igualdade de recursos para que cada brasileiro tenha condições de conquistar seus espaços para viver com dignidade.

Esses direitos sociais devem ser garantidos tanto em uma perspectiva supraindividual quanto personalizada. O Estado deve, antes de tudo, garantir os direitos indisponíveis à vida e ao não-perecimento precoce, além de, dentre outros, à educação de qualidade, à saúde, à moradia e à segurança. E são considerados indisponíveis porque a

²⁷ Segundo Eni Orlandi (2009, p. 31), memória discursiva é o saber discursivo que torna possível todo dizer e que retorna sob a forma do pré-construído, o já-dito que está na base do dizível, sustentando cada tomada da palavra.

construção parafraseada a que o termo remete é a de que deles não se pode abrir mão. Há entendimentos que sugerem que sequer o próprio titular do direito tem o poder de o renegar em níveis mínimos que garantam a sua dignidade. Contudo, essa interpretação não é pacífica, havendo quem acredite que por essa ótica instaura-se uma espécie de autoritarismo que, sob a égide da indisponibilidade dos direitos fundamentais, exclui a liberdade que os indivíduos têm sobre os referidos direitos. Esses são alguns dos “não-ditos” dos signos “direitos sociais e individuais indisponíveis”.

Nesse ponto, porém, reside um problema que o próprio enunciado dirime: para cumprir com esmero a função provedora de direitos, o Estado deve ser extremamente eficaz, pondo a sua máquina administrativa à disposição de um necessário equilíbrio do binômio alessiano interesse público primário/secundário²⁸. É preciso que o Estado concilie o interesse-administração (interesse público secundário) com o interesse-coletividade (interesse público primário).

Todavia, é notório que o Estado brasileiro é vezeiro em negligenciar a promoção dos direitos à prestação material porque, principalmente os de segunda dimensão, implicam custos que comumente não são contemplados pelos orçamentos públicos, seja na previsão ou na execução orçamentária.

Acrescente-se que, nesse ponto, é importante destacar ainda a problemática dos custos dos direitos. É que há duas concepções distintas de se conceber a questão da promoção suficiente dos direitos diante da escassez de recursos: a primeira delas, a moral, associa o direito com princípios e ideais morais, pois não se volta para a concepção de direito segundo as leis, mas para o que se extrai do mundo da vida, como natureza valorativa atribuída ao ser humano. Já na concepção descritiva, os direitos são o que uma sociedade politicamente organizada estabelece como tal, o que autoriza que recursos públicos sejam mobilizados para defendê-los: “os direitos são filhos da lei”. Os direitos são poderes atribuídos aos membros da

²⁸ José Marcelo Menezes Vigliar expõe que o administrativista italiano Renato Alessi classificou o interesse público em primário e secundário. Enquanto neste o interesse público é tratado sob o prisma da administração pública, naquele a tônica que o rege é o interesse autônomo da coletividade que, dependendo do grau de pulverização do objeto da demanda, dos seus titulares e da forma de agregação desses sujeitos de direito, pode se dividir em interesse difuso, coletivo e individual homogêneo. Referindo-se à citação de Alessi, por Mazzilli (Interesses coletivos e difusos *in* Revista *Justitia*), Vigliar situa bem a dicotomia público/privado no âmbito do interesse: “[...] em um artigo inserto na Revista *Justitia*, Hugo Nigro Mazzilli já lembrava, citando o administrativista Renato Alessi, que a tradicional divisão interesse público/interesse privado, com as concepções limitadoras já mencionadas, ou sejam aquelas que os definem apenas por seus titulares, não atingiriam a noção mais abrangente de interesse público, pois este alcança também os interesses da coletividade como um todo: os interesses individuais indisponíveis, os interesses homogêneos, os coletivos e os difusos que não se identificam em nenhuma das duas categorias, sobretudo se se buscar identificá-los a partir de seus titulares.” (VIGLIAR, 1997, p. 36)

comunidade e que podem ser bem ou mal-usados. É preciso, para se encontrar equilíbrio na sua utilização, resguardar-se dele e restringi-lo, ao mesmo tempo que se o protege de forma escrupulosa.

Com efeito, direitos morais obrigam a consciência, mas não geram obrigações legais: “faltam-lhes dentes”. Só podem reclamar custos para sua exigibilidade se estipulados/reconhecidos por lei. Mas não se pode deixar de considerar que os gastos são limitados em razão da escassez de recursos e, por isso, não há como ignorar possíveis incongruências com a pretensão de assegurar “direitos morais” com uma justiça distributiva coerentes de verbas (SUSTEIN, 2012, p. 34-35).

Daí a necessidade de uma instituição que assuma o papel de provocador-mor da promoção desses direitos, inclusive no ciclo de formação das políticas públicas que se pretendam eficazes. É aqui que reside a necessidade de atentar para o fragmento do enunciado em estudo, quando afirma que ao Ministério Público “incumbe a defesa” daqueles direitos.

Ainda laborando pela primeira fase da análise discursiva proposta por Eni Orlandi, a paráfrase que se extrai do verbo *incumbir* não é tão-só a de que caberá a alguém a tarefa ou obrigação de algo. Mais do que isso, trata-se de uma competência atribuída da qual não se pode escusar, sobretudo quando o objeto dessa incumbência trata de algo tão precioso para a reafirmação de um Estado Democrático de Direito.

Essa interpretação se fortalece quando se vê que essa incumbência se projeta para algo que denota garantia de efetividade de direitos: sua *defesa*. O “não-dito” que esse signo projeta no enunciado é o de que os eventuais abusos do Estado, comissivos ou omissivos contra o interesse público primário, desafiarão severa intervenção por parte de uma instituição que atuará como substituto processual dos titulares desses interesses, ainda que não sejam eles sequer individualizáveis (direitos difusos). O “não-dito” aqui alcança mais do que o significado rético do termo *defesa*: remete ao ataque, à ação, a um comportamento comissivo que vise a proteção e garantia desses direitos que o texto constitucional assegurou aos brasileiros. Fazendo uma antecipação necessária da última etapa da análise discursiva proposta por Orlandi, o efeito metafórico desse substantivo se projeta para uma infinita gama de atividades atribuíveis ao Ministério Público no âmbito da legalidade e do controle da administração pública, que colimarão por um estado de coisas em que o abuso estatal sequer tangencie esses direitos.

Nesse momento é que surge a pergunta acerca do campo operacional: como o Ministério Público fará isso? E a resposta – sem incursionar pelas duas outras etapas da

análise discursiva – o Poder Constituinte originário ofertou no próprio enunciado sob análise quando disse que o Ministério Público é instituição *essencial à função Jurisdicional*. Aqui o “não-dito” aciona a memória discursiva da tripartição de poderes cunhada por Montesquieu em que se atribuiu ao Poder Judiciário a aplicação da lei, desde que seja provocado. Entretanto, mais do que isso, aciona também um anseio pela discussão em torno de um novo paradigma que contemple uma “nova separação de poderes” que reconheça o papel de outras forças democráticas no cenário governamental, obedecendo a algumas condições, como sugere Bruce Ackerman quando trata da aptidão das Comissões Eleitorais Independentes a essa nova concepção:

Usando a Comissão Eleitoral como um exemplo, consideremos o seguinte modelo analítico, em quatro etapas, que permite diagnosticar a legítima posição de uma dada instituição na nova separação de poderes. A primeira etapa envolve a identificação de um valor governamental fundamental: nesse caso, os proponentes de Comissões Eleitorais invocam a *democracia* como o valor justificador da independência institucional. A próxima etapa demanda que proponentes expliquem por que tal valor fundamental requer que a instituição receba proteção constitucional especial em relação a forças externas [...]. A terceira etapa identifica técnicas de isolamento institucional que dão ao “novo poder” um incentivo para fazer um trabalho melhor. Por sua vez, tal ênfase no desenho institucional leva à quarta e última etapa: análise empírica comparada (ACKERMAN, 2010, p.14).

O Ministério Público parece se servir a esse propósito. Mas, ainda no campo da essencialidade à Justiça, o que se insinua é que a prestação jurisdicional não é proativa, não é autônoma; ela é acionada, é solicitada, e só depois que assim o for da maneira formalmente adequada, poderá impingir comandos para compelir os particulares e o Estado ao cumprimento de suas decisões.

No âmbito da função institucional do Ministério Público, isso permite dizer que seus órgãos de execução não promovem por si sós os direitos sociais e individuais indisponíveis, mas sim o fazem através do Poder Judiciário, que é constituído de poder de coerção. E aqui um ponto crucial: esses direitos à prestação material numa perspectiva transindividual não eram comumente exigidos porque, embora importantes, são pulverizados em parcelas visivelmente turvas e indivisíveis entre os sujeitos de direito. Por isso, com Cappelletti e Garth, diz-se que ou ninguém tem direito a corrigir a lesão a um interesse coletivo, ou o prêmio para qualquer indivíduo buscar essa correção é pequeno demais para induzi-lo a tentar uma ação (1988, p. 26).

Para colmatar esse vácuo, é que o efeito ilocucionário do signo *essencial* remete à assertiva de que, para que o Judiciário (instituição inerte) se ocupe da promoção desses direitos sociais e individuais indisponíveis, é necessário que essencialmente haja uma

instituição a quem se incumba o dever/obrigação de provocar a função jurisdicional do Estado para essa *defesa*. Além disso, o discurso “não-dito” atribuído a essa essencialidade permite observar que esse *essencial* não “quer dizer” que a única forma de defesa desses direitos seja a via do Judiciário; quer dizer sim que se for por essa via, a atuação do Ministério Público é essencial. Mas, além disso, essa expressão remete para um “não-dito” que implica outras formas de defesa comissiva que, de qualquer sorte, promoverão esses direitos. É exemplo disso uma perspectiva de atuação pedagógico-propositiva do Ministério Público para a formação de políticas públicas, quando fomenta a participação da comunidade pela via de processos de racionalização comunicativa, cujas relações são consideradas racionais na medida em que as decisões sim/não portadoras de um consenso decorrem de processos de interpretação pelos envolvidos (HABERMAS, 2012, p. 586).

No que toca à segunda fase do modelo de análise discursiva, cabe apontar e relacionar as formações discursivas que convergiram para o novo perfil institucional do Ministério Público, de assumir a incumbência de defesa de que trata o art. 127, da Constituição Federal. Nessa perquirição, devem aflorar os efeitos de sentido que são conduzidos por outras formações e memórias discursivas impelidas pelo componente sócio-histórico, que se amalgamam na prática discursiva²⁹ situada no tempo e no espaço – no presente estudo, no momento dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte que antecederam a Constituição de 1988 – mas que não prescindem de interdiscursividades atemporais.

Os efeitos de sentido do enunciado proposto exigem que os discursos que esse enunciado acolhe sejam confrontados com o elemento performático que atenta contra uma certa imanência de significados. Daí surge a pergunta que remete a uma pesquisa ontológica: por que atribuir essa “incumbência” ao Ministério Público?

Uma resposta adequada a essa pergunta deve buscar supedâneo na mutação que o Ministério Público sofreu ao longo dos tempos e que se consolidou com a Constituição de 1988, quando a atuação sob seu novo formato passou a incomodar os adeptos do fisiologismo nas relações com o poder. Sobre essa mutação, fala-se mesmo de uma transposição institucional do campo político para o social, do papel de defensor dos interesses do soberano para o de defensor dos interesses da coletividade perante o Estado, numa espécie de

²⁹ Segundo Michel Foucault, tem-se por prática discursiva “um conjunto de regras anônimas, históricas, sempre determinadas no tempo e no espaço, que definiram, em uma dada época e para uma determinada área social, econômica, geográfica ou linguística, as condições de exercício da função enunciativa” (1987, p. 136).

ombudsman à brasileira³⁰. Nessa transição que se aperfeiçoa com a atual identidade institucional do Ministério Público, várias formações discursivas perpassam entre si no jogo de razões dessa fluidez do poder político para o social. Pedro Rui da Fontoura Porto pontua essas razões, em cujo âmbito se entende alocarem-se referidas formações discursivas ao longo do tempo:

A transposição institucional do Ministério Público da esfera do poder político para a do poder social assenta-se em um tripé de razões. De início, há uma *razão social*: a antiga vocação institucional para a defesa dos interesses da sociedade. Posteriormente, uma *razão política*: a instituição, ao longo da sua história, foi assumindo um compromisso com a tutela do regime democrático e suas instituições. Por fim, uma *razão jurídica*, defluente das conquistas legislativas do Ministério Público, culminantes no texto constitucional de 1988, que lhe concederam autogestão administrativa, independência funcional, garantias idênticas às da magistratura, e conferiram-lhe várias atribuições para a defesa dos interesses sociais (PORTO, 2006, p. 162).

A razão social para essa transição é de fato a base dessa transformação da identidade institucional do Ministério Público. Com efeito, desde o Estado moderno, ainda que de forma incipiente, o Ministério Público já tomava uma nova feição que o desatrelaria paulatinamente da função eminentemente de “procurador do rei”, típica do período em que foi concebido, para assumir a função de defensor do interesse público, numa espécie de posição firmada contra a concentração de poder do soberano. Tratando da origem lusitana do Ministério Público no Brasil, José Henrique Pierangeli trata dessa característica:

O Ministério Público tem sua origem próxima no direito lusitano, em que, mesmo antes da Ordenança de Felipe, o Belo, já se definiam as atribuições do procurador da coroa, a quem se atribuíam funções de promotor de justiça, tudo dentro da própria estrutura do Estado português, onde o procurador não defendia interesses particulares do soberano, mas sim interesse público (PIERANGELI 2004, p. 176).

Hugo Nigro Mazzilli afirma que a primeira Constituição que previu a instituição do Ministério Público foi a de 1934. Antes disso, a Constituição do Império (25-3-1824)

³⁰ Definindo *ombudsman*, de origem escandinava (Suécia), Ferraz, Milaré e Nery Jr o situam como “um órgão criado para administrar a justiça. Não tem jurisdição, mas, tão-somente, administração da justiça. A sua função é de exercer uma espécie de controle da atividade de administração, ao mesmo tempo que vai decidir a respeito de interesses difusos. Existem umas certas regras para que se tenha acesso ao órgão, variando de país a país, e basta que o interessado alegue “razões de interesse da comunidade” para que seja provocada a atividade do *ombudsman*. Caracteriza o órgão a absoluta informalidade: não é preciso comparecer acompanhado de procurador ou advogado, tampouco deduzir a reclamação por escrito”. [...] Diz-se aqui *ombudsman* à brasileira porque embora tenha características semelhantes com o *Parquet* brasileiro, “o *ombudsman* ou seus assemelhados não se confundem com a instituição Ministério Público, a quem cabe, tradicionalmente, a tutela jurisdicional dos interesses indisponíveis da sociedade” (1984, p. 50-53). E mais: ao Ministério Público é permitida também a intervenção através das vias da resolução pactuada de conflitos com o uso de toda sorte de poderes implícitos legalmente admitidos ou não vedados, desde que para atingir seus fins institucionais constitucionais.

dispôs no art. 48: “no juízo dos crimes, cuja acusação não pertence à Câmara dos Deputados, acusará o procurador da Coroa e Soberania Nacional”; e a primeira Constituição republicana (de 24-2-1891) dispôs sobre a escolha do procurador-geral da República, pelo presidente da República, dentre ministros do Supremo Tribunal Federal (art. 58, §2º) (1998, p. 4).

Embora ainda com previsões muito modestas, a Constituição Federal de 1934 já ensaiava a garantia da admissão de membros via concurso público e sua perda do cargo por sentença judicial ou processo administrativo em que fosse garantida a ampla defesa. Não foi muito diferente com a Constituição de 1937, que, tendo sido outorgada, imprimiu a marca totalitária de inibição de qualquer possibilidade de controle de abusos de poder, e de campo hostil contra quaisquer investidas institucionais para a promoção de direitos sociais.

O que marcou a formação discursiva até então foram eminentemente os discursos que faziam ressonância ao medo, à submissão, em uma conjuntura em que o grito democrático mudo era abafado pela força de um Estado potencialmente repressor, numa sociedade jurídica em que imperava a dicotomia interesse público/privado e em que direitos coletivos eram mitos longínquos como as vozes inatingíveis dos sonhos.

O interesse público primário se confundia com o que pudesse ser auferido do que ditava o interesse público secundário (interesse-administração). Não havia uma postura cidadã frente ao Estado, muito menos pela via institucional. A memória discursiva remonta que até esse momento havia uma leniência coletiva com a responsabilidade pelo próprio destino democrático, tocada pelo medo e pela falta de mobilização de uma sociedade civil organizada. O lugar do *sujeito falando*³¹, aqui, era um ambiente extremamente insípido, onde os doces sonhos democráticos não vingavam. De positivo, só a inquieta sensação de que algo estava errado.

Com uma nova ascensão do Ministério Público promovida pela Constituição democrática de 1946, ficou clara a característica mais imanente da instituição: era um órgão que se alimentava da democracia, servindo inclusive de referência para se aferir o nível de densidade democrática da sociedade e dos governos. Embora os textos da Constituição de 1967 e da Emenda Constitucional n. 1/69 reafirmassem as garantias institucionais dos membros do Ministério Público, seu perfil atual ainda não era visto raiar do horizonte: continuava a ser um órgão adstrito ao Estado, inclusive representando os seus interesses. Mas o interesse-coletividade era latente diante da realidade social e da falta de instrumentos para o controle do abuso de poder.

³¹ Diz-se *sujeito falando* quando se quer referir a um sujeito inserido em uma conjuntura sócio-histórica-ideológica cuja voz é constituída de um conjunto de vozes sociais (FERNANDES, 2008, p. 26).

Além das razões políticas para o surgimento de uma instituição que pudesse ser mobilizadora da garantia de um regime democrático no Brasil, os discursos da degradação dos níveis de dignidade e de uma situação econômica caótica com pífio desenvolvimento, aliados à elevação da pobreza, foram remetidos à formação discursiva que se estabeleceria nos debates da Assembleia Nacional Constituinte, cujos trabalhos não ignoraram essa conjuntura, como se vê dos anais da então Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público:

Sob esse pano de fundo de pobreza e de desigualdades econômicas, dois processos socioeconômicos de grande envergadura têm contribuído para agravar o problema da distribuição da Justiça no País: a urbanização acelerada e a transformação da agricultura. Processos entrelaçados e independentes, indicadores da complexidade crescente das relações sociais em nosso País, provocam, ambos, a multiplicação acelerada e o agravamento das tensões sociais geradoras de litígios aos quais a Justiça deveria dar resposta. Enquanto não se impuser uma nova concepção de desenvolvimento econômico e social que os racionalize, os humanize, os subordine a valores sociais, dificilmente o aparelho de distribuição da Justiça poderá cumprir satisfatoriamente sua função de dizer o direito (BRASIL, 1987, p. 6).

Pedro Rui da Fontoura Porto, citando João Lopes Guimarães Júnior, que corroborou esse diagnóstico da subcomissão, informa que

Tomando-se a sociedade brasileira no período de 1940 e 1980, ver-se-á a drástica mudança. Nesse período, sua população cresceu de 41 milhões para 119 milhões de habitantes. Outra diferenciação foi a evolução de uma sociedade agrária para outra sociedade urbana e industrial, pois, se, em 1940, a população urbana era de 31,2% contra 68,8% que vivia no meio rural; em 1980, o quadro inverteu-se completamente, passando as cidades a abrigar 67,6% da população. Em 1991, a população urbana chegou a 76% [...] O desenvolvimento precipitado de metrópoles sem infraestrutura para o recebimento abrupto de todo o contingente que para lá migrou e a concentração de terras no campo ocasionou uma deterioração da qualidade de vida do brasileiro, evidenciada pelos péssimos indicadores sociais. A participação da renda nacional dos 50% mais pobres caiu, entre 1960 e 1990, de 18% para 12%, enquanto, no mesmo período, os 20% mais ricos elevaram de 50% para 65% seu controle sobre a renda do país. Nas áreas de saúde e educação ainda os dados são alarmantes estando o Brasil entre as nações com maior número de analfabetos e acidentes de trabalho em toda a América (PORTO, 2006, p. 164).

Esse estado de inanição econômica e de decrépito desenvolvimento humano caminhou naturalmente para a agregação dos protagonistas dos infortúnios e de seus representantes para encontrarem uma solução para evitar um holocausto civil iminente. Rodolfo de Camargo Mancuso define bem o movimento de desapego e revolta pelo interesse privado que remeteu as forças sociais para o objetivo de defesa de interesses coletivos que promovessem o bem comum imprescindível:

Dado que o homem é gregário, os interesses individuais tendem, naturalmente, a aproximar-se de outros interesses individuais compatíveis, com vista à proteção mútua e melhoria das possibilidades de sucesso para todos. Quer dizer, o processo de formação de interesses coletivos é constante e inevitável. Seria mesmo, um instinto ou uma tendência do homem (MANCUSO, 2000, p. 39).

O que se viu foi que a conjuntura político-social do Brasil pré-1988 construiu uma formação discursiva forte e coesa em torno da atenção que se deveria dar aos interesses metaindividuais. É sintomático, como alude Fontoura Porto, que “essas mudanças sociológicas observáveis no Brasil, obrigatoriamente, repercutem na esfera do Direito, forçando a proteção legal de direitos difusos e coletivos, ou seja, direitos supraindividuais” (2006, p. 164). Mas além de criar a lógica de priorizar a defesa de interesses coletivos *lato sensu*, faltava atribuir a uma instituição/órgão a “incumbência” de defesa desse modelo.

É nesse momento que emergem discursos que darão forma à vocação institucional do Ministério Público para assumir esse mister, pois pelo viés foucaultiano, os discursos estão enredados “em um feixe complexo de relações, estabelecidas entre instituições, processos econômicos e sociais, formas de comportamentos, sistemas de normas, técnicas”, não constituindo os objetos de que falam internamente, mas possibilitando o seu aparecimento (1987, p.51).

Assim, emergem discursos em prol das atribuições do Ministério Público, fazendo coro com o sujeito polifônico³² e a positividade³³ de outras instituições e formações discursivas cujos discursos se traduziam pela ânsia da defesa desses interesses. Essa polifonia se fazia a partir de muitos lugares, a exemplo dos movimentos sociais, sindicais e das igrejas.

Os próprios membros do Ministério Público brasileiro já arvoravam a instituição para moldar sua identidade de forma a assumir essa incumbência. A esse propósito, sobressaíam as razões jurídicas que demonstravam essa aptidão, ao se acionar a memória discursiva de legislações infraconstitucionais que já atribuíam à instituição a defesa de

³² A heterogeneidade em *Análise do Discurso* é intrínseca ao conceito de polifonia (vários falantes) e corresponde à diversidade de presenças de diferentes vozes que constituem o sujeito no discurso. A heterogeneidade pode ser *mostrada*, em que as outras vozes são reveladas como no exemplo das citações, ou *não-mostrada*, em que outras vozes estão presentes de forma implícita no discurso.

³³ Quando trata do fenômeno da *positividade*, Foucault a define como toda a massa de textos que pertencem a uma mesma formação discursiva (pouco importa que os autores se conheçam ou não, se pertencem à trama que os enreda) que se comunica pela forma de positividade de seus discursos. A positividade desenvolve um campo em que podem ser estabelecidas identidades formais, continuidades temáticas, translações de conceitos, jogos polêmicos. Assim, a positividade desempenha o papel do que se poderia chamar de um *a priori histórico* (1987, p. 146): as condições de emergência dos enunciados, a lei de sua coexistência com outros, a forma específica de seu modo de ser, os princípios segundo os quais subsistem, se transformam e desaparecem.

interesses transindividuais³⁴: a alteração do Código de Processo Civil pela Lei n. 5.869/73, que conferia ao Ministério Público a intervenção como *custus legis* em causas em que houvesse interesse público evidenciado pela natureza da lide ou qualidade da parte (embrião da reafirmação da dicotomia interesse administração/interesse coletividade na legislação brasileira); a Lei Complementar 40/81, que já previa, mesmo que de forma tímida, a sua legitimidade para a propositura da ação civil pública (ACP) “nos termos da lei”; a Lei de Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA (Lei n. 6.938/81), que conferiu legitimidade à instituição para propor ações cíveis e penais para a reparação de danos ao meio ambiente; e a Lei n. 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública) que previu a legitimidade do Ministério Público para intentar ACP para buscar a reparação de danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, bem como a “qualquer outro interesse difuso ou coletivo” (este último, por inciso inserido por lei posterior à CF/1988 – Código de Defesa do Consumidor – Lei n. 8.078/90).

Toda essa vocação institucional fortaleceu o interdiscurso que logrou êxito na Assembleia Nacional Constituinte, que consagrou a formação discursiva de atribuir ao Ministério Público a incumbência de defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Por fim, na terceira fase do modelo de análise discursiva proposto por Eni Orlandi, cuidam-se dos efeitos metafóricos sobre os quais pode incidir a interpretação e que pretendem revelar a completude dos significados das formações discursivas temporais. Esse exercício faz-se através do que Orlandi chama de “deslizes” de signos do enunciado por “outros possíveis” para resgatar a historicidade que funda a formação discursiva. Com Orlandi, vemos aí a historicidade representada pelos deslizes produzidos nas relações de paráfrase que instalam o *dizer* na articulação de diferentes formações discursivas, submetendo-os às metáforas (transferências) e aos deslocamentos (possíveis “outros”) (2009, p. 79).

³⁴ Entende-se por interesses transindividuais, metaindividuais ou, ainda, supraindividuais, aqueles que transcendem ao interesse meramente privado do indivíduo em que o sujeito de direito é estritamente identificável, cujo interesse é disponível, pois dele pode abrir mão dependendo apenas do seu alvedrio. Ao contrário dos privados, os interesses transindividuais não são disponíveis porque pertencem a uma massa de lesados, diferenciando-se de acordo com algumas características elencadas no art. 81, I, II e III da Lei n. 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor). Assim, são espécies de interesses transindividuais: os difusos, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato; os coletivos (*stricto sensu*), de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica-base; e, individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum (muito embora possam ser divisíveis e com sujeitos determinados, o que os aproxima dos interesses privados).

Para esse exercício, propõem-se dois deslizes que se entendem centrais na análise proposta: do verbo *incumbir* para o verbo *atribuir*, e, na sequência, do signo *defesa* para a expressão *legitimidade para propor ação visando a reparação* (sentido de termos usados nos textos infraconstitucionais anteriores mais importantes – Lei n. 6.938/81 (PNMA) e Lei 7.347/85 (LACP). Assim, incursionando pelos “outros possíveis”, o texto constitucional do art. 127, *caput*, poderia ser: O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, *ficando-lhe atribuída* a defesa [...] dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Como já visto, o texto constitucional que fixou a nova identidade institucional do Ministério Público operou sob a influência de interdiscursos que a memória discursiva remonta a um cenário de repressão e de medo, em que apenas pulsavam tímidos lampejos pelo desejo democrático, e em que a reversão dos abusos de poder e de autoridade sequer era admitida como iniciativa popular ou de qualquer instituição que representasse seus interesses. Tratava-se do império do interesse-administração sob a visão solipsista do governante, em detrimento do interesse-coletividade. Daí porque *atribuir* a defesa dos interesses sociais a uma instituição que desafiasse esse estado de coisas, talvez significasse um efeito de sentido³⁵ menor do que aquele de que se necessitava. É que mais do que *atribuir* vagamente um *munus*, o que a sociedade precisava era de uma instituição que pudesse, junto com outros atores democráticos, auxiliá-la para conduzir-se por uma rota de liberdade, por onde pudesse esvair o desejo contido de uma igualdade de recursos que estabelecesse um ponto de partida comum a todos para alcançarem a felicidade.

Ainda que outros enunciados da Constituição³⁶ vaticinassem as garantias dos membros do Ministério Público para exercerem essa *atribuição*, poderia soar como se essas garantias fossem um *plus* desarrazoado. É como se (como de fato foi) elas fossem justificáveis apenas se realmente a defesa desses interesses sociais e individuais indisponíveis tivesse que ser exercida por uma instituição que se apresentasse, em legitimação, com a mesma força que supedaneou o discurso da mudança, uma instituição que realmente fosse, com todas as ditas garantias, *incumbida* dessa defesa.

Como resultado de outro deslize metafórico, poder-se-ia aventar ainda como “outro possível” o texto: O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função

³⁵ Na Análise do Discurso, como expressa Cleudemar Fernandes (2008, p. 14), a noção de *sentido* é compreendida como um *efeito de sentido* entre os sujeitos de interlocução (sujeitos se manifestando por meio do uso da linguagem). [...] Assim, uma mesma palavra pode ter diferentes sentidos em conformidade com o lugar socioideológico daqueles que a empregam (FERNANDES, 2008, p. 14-15).

³⁶ Conferir, v.g., Constituição Federal, art. 127, §2º, 128, §5º, inciso I, alíneas “a”, “b” e “c”.

jurisdicional do Estado, *ficando-lhe atribuída a legitimidade para propor ação visando a reparação* [...] dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Aqui, a expressão que se propõe metafórica certamente diria menos ainda do que disse o enunciado que foi consagrado no texto constitucional. É que a historicidade e a ideologia que formaram o novo perfil do Ministério Público brasileiro dão margem a efeitos de sentido transcendentais ao efeito semântico que se possa atribuir à unidade linguística *defesa*.

Não se ignora aqui que a expressão “propor ação para reparar” implique um ato comissivo que supera a mera postura omissiva que se extrai da semântica atribuída ao signo *defesa*. Contudo, essa expressão remete a uma única ação comissiva com um único escopo. Seu efeito de sentido sugere um membro do Ministério Público engessado, limitado a um único *modus operandi*, ainda que tenha ferramentas preparatórias eficazes para o deslinde da potencial lesão aos interesses transindividuais³⁷.

A contrario sensu, a incumbência de defesa alcança uma extensa plêiade acerca do “como-fazer”, que é tocada pela teoria dos poderes implícitos do Ministério Público, segundo a qual a instituição poderá lançar mão dos instrumentos jurídicos que estiverem à sua disposição, inclusive no âmbito extrajudicial, para atingir a defesa de interesses sociais e individuais indisponíveis tanto sob o viés demandista, quanto pelo resolutivo-intermediador³⁸ de políticas públicas, exercendo um papel mais que intermediador, de pacificador da conflituosidade social (ALMEIDA, 2012, p. 262).

Portanto, o efeito metafórico do signo *defesa* alcança uma extensão ilocucionária (o que se faz, dizendo) que atinge as raias, inclusive, da provocação originária de políticas públicas, se o membro do Ministério Público pautar sua atuação eminentemente sob o paradigma do giro linguístico para, através da ação comunicativa dos atores sociais, fazer com que a comunidade seja copartícipe na busca pelo seu melhor destino na seara da promoção dos interesses sociais e individuais indisponíveis que se materializarão através das políticas públicas. Como expressa Luís Roberto Proença, implica

³⁷ Exemplo dessas ferramentas é o Inquérito Civil, cuja presidência foi conferida com exclusividade ao *Parquet* pelo art. 8º, §1º, da Lei n. 7.347/85, e que tem *status* de função institucional do Ministério Público conforme o art. 129, II, da CF.

³⁸ Adotando classificação de Marcelo Pedrosa Goulart, Gregório Assagra Almeida categoriza a atuação ministerial sob duas perspectivas: na primeira, que chama de *demandista*, situa-se a atuação perante o Judiciário em que exerce a legitimação extraordinária para representar o interesse-coletividade; e, na segunda, que chama de *resolutiva*, situa-se a atuação no plano extrajudicial em que a instituição pode interagir nos ciclos das políticas públicas, sob a ótica de um novo gestor à luz do *Public Policy-Cycle*, de Howlett, Ramesh e Perl.

fazer o Ministério Público tomar parte no debate público sobre os serviços públicos e de relevância pública [...] na tentativa de influir administrativamente na gestão dos mesmos, isto é, extrajudicialmente, de preferência de maneira preventiva, relegando para uma segunda etapa a adoção de medidas de responsabilização pelo desrespeito ao direito assegurado pela Constituição (2001, p. 93).

Na mesma linha, Goulart trata de uma postura institucional prévia do Ministério Público em que se imiscui como insuflador do debate público acerca do que, a princípio, poderia ser visto como objeto restrito aos espaços institucionais sistêmicos:

Na prevenção, e objetivando garantir a transparência dos atos do Poder Público, o Ministério Público deve promover debates e audiências públicas com participação aberta a todos os interessados sobre o conteúdo de projetos de lei e sobre propostas de obras e de políticas públicas apresentadas pela Administração, a permitir a saudável e necessária aproximação do representante com os representados, dando margem a um tipo de prestação de contas usual, qual seja, a *do que se pretende fazer e do como se quer fazer* (2013, p. 113).

Esse desiderato certamente não seria atingido com o efeito de sentido que pudesse gerar o texto restritivo do “outro possível” *legitimidade para propor ação visando a reparação*.

Dessa última etapa da proposta de análise discursiva a partir do modelo de Eni Orlandi, o que se extrai é que os signos usados na construção do enunciado do *caput* do art. 127, da Constituição Federal, sobretudo o verbo *incumbir* e o substantivo *defesa*, são os que alcançam efeitos metafóricos bastantes a garantir a dimensão do clamor pela mudança que a sociedade brasileira almejava no âmbito da promoção de direitos à prestação material, fomentadora de um corte raso de igualdade de recursos para uma sobrevivência digna. Somente com uma instituição com garantias funcionais aos seus membros – também estabelecidas constitucionalmente – e com um amplo espectro de atuação extraído a partir de efeitos de sentido que transcendessem à pretensão semântica do texto, poder-se-ia contemplar a expectativa do sujeito polifônico dos discursos que se agregaram para instituir e fortalecer a incumbência de defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Além da indubitosa legitimidade do Ministério Público para a defesa de interesses sociais, importante averiguar como a instituição pode funcionar como indutor de responsividade administrativa no sentido de cada vez mais promover a aproximação das ações do sistema com a vontade da sociedade. Essa investigação passa pela identificação do papel do Ministério Público no sistema de *accountability* perante as administrações e como ele pode, dentro de suas funções institucionais sob a acepção horizontal do poder-dever

fiscalizatório, promover essa responsividade sem acionar a sua natureza demandista dentro do *policy cycle*.

4.2 A legitimidade interventiva do Ministério Público como órgão com poder de *accountability* e a sua implicação no *policy cycle*

Em poliarquias³⁹ relativamente recentes como o Brasil – sobretudo quando sua formação política tem raízes nos vícios do clientelismo, patrimonialismo e populismo – o controle da administração pública ainda é um campo inexplorado ou timidamente desbravado.

Lembrando Dahl, Luís Felipe Miguel (2005, p. 31) afirma que, nessas condições, vive-se um “paradoxo democrático”: cidadãos apegados às normas democráticas, mas descrentes das instituições que deveriam efetivá-las.

Mas não se ignora que já passado o momento inicial do efêmero solfejo do sentimento de pertencimento em relação à *res pública*, a mobilização pictórica ou descritiva⁴⁰ na esfera pública ativa, sob o influxo dos NMS, tende a construir necessariamente uma opinião pública acerca do desempenho dos seus representantes no exercício dos seus respectivos mandatos, a fim de premiá-los ou não quando do seu pleito pela recondução, fazendo-se isso de acordo com a avaliação de uma atuação que tenha convergido ou não com os múltiplos interesses da sociedade civil.

Em razão de não se admitirem formalmente no nosso ordenamento constitucional mandatos de natureza imperativa, essa avaliação de cunho eleitoral, que alude a um poder-dever atribuído ao povo para julgar seus governantes, é sempre retrospectiva e é o ponto de partida para o que se chama de *accountability* vertical eleitoral.

Obviamente, a capacidade de julgamento de uma população se qualifica numa relação diretamente proporcional com o número de indivíduos que têm melhores condições econômicas e sociais. E isso aponta para um problema: a falta de aptidão e preparo para a crítica arrefece os ânimos para a participação acerca do que não se restringe ao âmbito privado

³⁹ Para Robert Dahl (1989, p. 221), uma poliarquia caracteriza-se através da presença dos seguintes requisitos: autoridades eleitas; eleições livres e justas; sufrágio inclusivo, direito de concorrer aos cargos; liberdade de expressão, informação alternativa e autonomia associativa. Além disso, O'Donnell (1998, p. 27) acrescenta: impossibilidade de destituição arbitrária das autoridades eleitas ou que ocupem cargos vitalícios, assim como impossibilidade de sua sujeição a constrangimentos, sobretudo pela via das forças armadas; definição territorial que defina a população votante.

⁴⁰ Andrew Arato atribui um significado sinônimo a esses termos para defini-los como os “variados sentidos de ‘nós’”. Trata desse termo quanto se refere à representação que guarda identidade mais próxima com a variedade de grupos de interesse que compõem os novos movimentos sociais e, por consequência, a esfera pública.

das pessoas. Por conseguinte, sem o poder de monitorar eficientemente o mandatário e de formar uma opinião pública firme acerca de sua atuação com base em informações seguras a respeito das gestões, tem-se um sistema de controle pela via eleitoral incipiente.

Esse estado de coisas revelará certamente uma esfera pública apática pois, como afirma Arato, “se os cidadãos não verbalizarem suas demandas e não se organizarem em iniciativas e fóruns políticos, o papel da opinião pública de monitoramento e de geração de informação pode ser danificado, tornando a *accountability* uma promessa vazia” (2002, p. 101).

Luís Felipe Miguel (2005, p. 27) afirma que a ruptura do vínculo entre a vontade dos representados e a vontade dos representantes é uma disparidade que reproduz o fato de que os governantes tendem a possuir características sociais distintas dos governados⁴¹. Mas como sugere Anna Maria Campos, essa discrepância pode ser superada – ou pelo menos combatida – com a disseminação de um associativismo ativo na esfera pública que distancie a população do estigma de entidade tutelada, condição esta que proporciona a autorregulação do sistema político ao seu talante e sem qualquer obrigação de prestar contas aos administrados:

Nas sociedades politicamente pobres, os baixos níveis de associativismo, participação e representação favorecem a prepotência do Estado sobre a sociedade a que o mesmo deveria servir. Assim sendo, o Estado transforma-se em tutor e a população em seus tutelados. [...]. Um Poder Executivo forte e sem freios desempenha funções reguladoras, extrativas e distributivas; atribui a si mesmo o controle do comportamento dos cidadãos; considera-se independente para alocar recursos públicos sem qualquer consideração a critérios como igualdade, representação, participação, transparência (CAMPOS, 1990, p. 40).

Esferas públicas fracas geram sistemas administrativos cada vez mais colonizadores dos assuntos que interessam à sociedade, o que comumente gera democracias delegativas que substituem a natureza do mandatário, de coordenador de interesses, para a de

⁴¹ Sobre a identidade de interesses entre governantes e governados na democracia, Nelson Juliano Cardoso Matos faz um resgate das teorias de Rousseau e Kelsen para afirmar e negar sucessivamente essa possibilidade para, em seguida, fazer uma digressão dos dois argumentos para situar o tema no que interessa ao que poderia estar mais próximo do que aqui se fala acerca da responsividade administrativa. O autor afirma que Rousseau tem como nuclear para a sua concepção de democracia, a ideia de liberdade. Nesse sentido, “só é livre aquele que é ao mesmo tempo o destinatário da norma e também seu emissor” e, portanto, “a democracia é a única forma de governo em que todos são livres porque todos são sempre ao mesmo tempo governantes e governados”. Já para Kelsen – continua Matos – isso se trata de um idealismo inatingível. Nunca haveria identidade entre as realidades de uns e outros. “As democracias, assim, são apenas os modelos que mais se aproximam do modelo ideal”. O que se sobreleva, no entanto, na visão de Matos, é o fato de que “a tese da identidade entre governantes e governados não se reduz à mera participação no processo decisório, mas consiste em uma verdadeira coincidência de vontades (ou de querer) entre o emissor da norma [ou instituidor de uma política] e a do seu destinatário” (S, 2012, p. 201-202).

arauto autorizado a reger o destino da população de acordo com o que ele mesmo entenda que seja o “melhor” para ela. Geram-se os imperativos sistêmicos. Tal contexto potencializa apenas uma das correntes da poliarquia, de que trata O’Donnell⁴²: a democracia. As outras (liberalismo e republicanismo) que ativariam a ideia de preservação de direitos básicos perante o Estado e a de obrigação deste em provê-los de forma eficiente, restam, se não prejudicadas, pelo menos relegadas à indiferença que interessa ao sistema.

A tomada de consciência que leva à conclusão de que o imperativo sistêmico é uma anomalia na poliarquia, parte da própria concepção de representação política. É que o mandato nada mais gera do que uma autorização para que alguém se torne o gerente dos interesses públicos por um determinado período. Significa dizer que subjaz nela a condição de que o representante, no exercício do mandato, não pode se subtrair da obrigação de justificar o não atendimento dos interesses da população, ficando sujeito ao seu julgamento e às penalidades legais e morais que isso implique.

Fala-se mesmo de uma relação entre um *principal* e o um *agente*, em que o segundo deve explicações ao primeiro e está sujeito eventualmente a sanções por incongruências injustificáveis acerca do interesse público. Esse jogo de exigência de justificativas e de possibilidades de imposição de penalidades é o cerne do conceito de *accountability*, que exige a existência de momentos de registro de informações pelo *agente* e de comunicação com o *principal*. Como afirma Robl Filho,

A compreensão do termo *accountability* pressupõe a apreensão da categoria *principal* (mandante) e *agente* (agente ou mandatário), assim como da estrutura analítica da *accountability*: *answerability* (necessidade de dar respostas) e *enforcement* (coação). [...]

O termo *accountability* relaciona-se com uma específica questão financeira e contábil (*financial accountability*) e com narrativas (*narrative accounts*). A primeira diz respeito ao processo de escrituração que torna possível a compreensão de fatos e de ações por terceiros nas questões financeiras. Por sua vez, a narrativa é uma forma de justificar ações, fatos e atitudes por meio de um objetivo ou finalidade. [...]. As características do substantivo *account* representam as dimensões da informação e da justificação, as quais compõem o primeiro elemento estrutural da *accountability*: *answerability*. [...] Há o elemento *enforcement* (coação)

⁴² Segundo Guillermo O’Donnell, “as poliarquias são sínteses complexas de três correntes ou tradições históricas – democracia, liberalismo e republicanismo [...]. O liberalismo atribui direitos defensivos aos indivíduos localizados na esfera privada; o republicanismo atribui obrigações aos indivíduos que devem ser cumpridas na esfera pública; e a democracia afirma o direito positivo de participação nas decisões do *demos* [...]. A afirmação exagerada do liberalismo torna-se “liberalismo”, a defesa do *laissez-faire* econômico e do governo oligárquico por aqueles que estão entrenchados em seus privilégios. Os riscos do princípio democrático majoritário foram exaustivamente discutidos e aqui não cabe examiná-los [p.ex., cria democracias delegativas]. O republicanismo, ao se tornar o princípio dominante, tende a tornar-se o governo paternalista de uma elite que se autopresume moralmente superior” (1998, p. 33-34).

(SCHEDLER, 1999, p. 15). Para que exista uma relação de *accountability* forte ou plena, o agente *accountable* (a) possui o dever de apresentar informações sobre as suas ações ao(s) *principal(s)* e ao(s) agente(s) com competência para exigir a informação do agente *accountable*, (b) este é obrigado a justificar suas atitudes e ações e (c) pode ser sancionado ou premiado pelo(s) *principal(s)* e pelo(s) agente(s) com competência para tanto (2013, p. 101 e 106).

Manejar esses elementos tende a esfumar gradualmente a pretensão sistêmica por um controle monocrático de autoridade que concentra a *accountability* no topo do sistema (*upward accountability*) para servir aos interesses das minorias que trabalham pelo arquétipo da dominação, geralmente incapazes de contrabalançar abusos potenciais como corrupção, conduta aética e uso arbitrário do poder (CAMPOS, 1990, p. 34).

O'Donnell pontua as espécies do que chama de *accountability* vertical, que proporcionam a quebra desse ciclo vicioso pelo receio dos mandatários da rejeição popular nas urnas e nas ruas:

Eleições, reivindicações sociais que possam ser normalmente proferidas, sem que se corra o risco de coerção, e cobertura regular pela mídia ao menos das mais visíveis dessas reivindicações e de atos supostamente ilícitos de autoridades públicas são dimensões do que chamo de “*accountability* vertical”. São ações realizadas, individualmente ou por algum tipo de ação organizada e/ou coletiva, com referência àqueles que ocupam posições em instituições do Estado, eleitos ou não (1998, p. 28).

Mas, como dito alhures, a ausência de mandatos imperativos no Brasil e de instrumentos como a revogação ou o *recall* norte-americano abrem a possibilidade de más escolhas eleitorais postergarem posturas administrativas que não convirjam com os interesses da sociedade, o que deixa claro que a modalidade de *accountability* eleitoral, embora eficiente, não é suficiente para ativar ciclos de justificação/penalização no decorrer dos mandatos.

A restrição do controle da administração ao momento eleitoral converge com a maximização perigosa de uma faceta do elemento democrático das poliarquias que gera facilmente um ânimo pela aceitação de democracias delegativas, as quais operam pelo afã de se eleger um salvador para o caos. Os outros elementos da poliarquia – liberal e republicano – só serão ativados a partir do momento em que mecanismos internos e horizontais de controle sejam adremente criados e acionados para um controle intermitente e em parceria com a sociedade civil através da participação de discussões em espaços públicos autônomos ou mesmo institucionais. Ana Carolina Yoshida Mota pontua essa insuficiência da *accountability* vertical:

Como a *accountability* vertical seria implementada, em sua maior parte, através das eleições, o problema apontado seria o de falta de *accountability*, ou seja, mecanismos de controle intra-estatais, a fim de se implementar e aprofundar o exercício dos componentes liberal e republicano e melhorar o componente democrático, que não se esgota na realização de eleições (2006, p. 32).

Essa visão aponta para a necessidade de melhor efetividade das três dimensões da *accountability*: informação, justificação e punição. A primeira refere-se à transparência no trato com a coisa pública, como corolário lógico do princípio da publicidade; a segunda identifica-se com a consequência da contraprestação à “autorização eleitoral” para alguém gerir os interesses públicos, e, por isso, ficar obrigado a justificar seus atos, sobretudo os considerados discricionários que atribuem certa liberdade ao administrador; e, a terceira, impõe a possibilidade de o *agente* sofrer sanções pela má gestão e pela falta de identidade dela com os interesses do público (MOTA, 2006, p. 46).

Convém distinguir aqui duas figuras que interagem, mas que se afastam na *práxis*. É que nem sempre o que não coincide com os interesses da comunidade é ilícito. Essa máxima leva à proposição de que a *accountability* pode operar sobre dois cenários: o de uma insatisfação do *principal* com as ações do *agente*, mas sem que este tenha cometido improbidades; e outro, em que o agente protagonizou atos de deslealdade no âmbito mesmo da malversação do erário público. Enquanto este último cenário reclama uma outra acepção de *accountability* em que entram em ação as “agências de controle”, o primeiro desafia a mobilização da esfera pública em busca do que se entenderá por responsividade e que fomenta a opinião pública para um melhor exercício da *accountability* eleitoral e para provocar as ditas “agências” para exercerem o controle legal das ações do agente (*accountability* legal).

Essa mobilização, que pressupõe um conjunto de liberdades à disposição da cidadania, a exemplo da liberdade de opinião e associação, e acesso a fontes de informação acerca dos atos das autoridades públicas (MOTA, 2006, p. 37), encerra uma espécie de *accountability*, nominada de *social*, que não implica sanções imediatas pelas eleições. Diferente disso, o prejuízo para o agente é de ordem material. Aqui os instrumentos inerentes à *accountability* são a “intensidade e visibilidade da voz” acerca das ilegalidades administrativas que reverberam pela esfera pública. Segundo Peruzzotti e Smulovitz,

A *accountability* social é um mecanismo de controle vertical, não eleitoral, das autoridades políticas baseado nas ações de um amplo espectro de associações e movimentos cidadãos assim como em ações midiáticas. As ações destes atores têm por objeto monitorar o comportamento dos funcionários públicos, expor e denunciar atos ilegais dos mesmos, e ativar a operação de agências horizontais de controle (2002, p. 10).

Essa modalidade de controle é típica de poliarquias que respeitam a liberdade de expressão e de reunião. Ela visa revelar sobretudo um *deficit* de responsividade e se contrapor a ele. Ou seja, a princípio alheias a processos eleitorais, manifestações dessa natureza não deixam de agigantar a opinião pública que poderá desembocar nas eleições de forma reprovável ao agente. Contudo, elas soam como um grito pela efetivação da responsividade enquanto convergência do interesse público com o que realmente é feito pelo representante. A propósito, Miguel (2012, p. 10) atenta que “é necessária a interlocução e a busca de responsividade às preferências dos representados: formas de autorização e *accountability* que ficam à margem dos procedimentos eleitorais, mas que estão presentes nas relações cotidianas de lideranças com suas bases”.

Assim, distinguem-se as naturezas da *accountability* e da responsividade, em que a segunda se afigura quanto à primeira em uma relação de contingência (MOTA, 2006, p. 57). A primeira, no âmbito do controle eleitoral, induz a possibilidade da sanção de não recondução do *agente* como resposta ao chamado infrutífero à identidade popular que a segunda ativa. Diz-se com Luís Felipe Miguel que

A accountability diz respeito à capacidade que os constituintes têm de impor sanções aos governantes, notadamente reconduzindo ao cargo aqueles que se desincumbem bem de sua missão e destituindo os que possuem desempenho insatisfatório. Inclui a prestação de contas dos detentores de mandato e o veredicto popular sobre essa prestação de contas [...]. Já a responsividade refere-se à sensibilidade dos representantes à vontade dos representados; ou, dito de outra forma, à disposição dos governos de adotarem as políticas preferidas por seus governados (2005, p. 27-28).

Diante disso, é imperioso concluir-se que a *accountability* vertical é insuficiente enquanto ferramenta de controle dos representantes para que se maximizem os elementos liberais e republicanos das poliarquias para atender aos interesses do *principal*. É que a evolução das práticas políticas a reconhece como relevante, mas a torna incapaz de dar conta da totalidade das relações de representação entre os atores sociais e o Estado (AVRITZER, 2007, p. 452).

É necessária uma modalidade de controle que, ao mesmo tempo, deflagre o monitoramento de processos que dão vazão aos recursos públicos para atender ao interesse da população, seja porosa de forma a captar as falas que reverberam da esfera pública, e que tenha ainda a capacidade de provocar e impor penalidades aos agentes desidiosos e ímprobos, antes mesmo da oportunidade do exercício da *accountability* eleitoral pelo *principal* maior, o povo. Esse controle deve ser feito por agências estatais ou instituições legitimadas com

independência e atribuições para manejar os instrumentos que ponham em prática essa nova modalidade de controle. Está-se a falar do que Guillermo O'Donnell cunhou de *accountability* horizontal, para a qual o papel e conformação desses atores é fundamental:

Para que esse tipo de *accountability* seja efetivo deve haver agências estatais autorizadas e dispostas a supervisionar, controlar, retificar e/ou punir ações ilícitas de autoridades localizadas em outras agências estatais. As primeiras devem ter não apenas autoridade legal para assim proceder, mas também, *de facto*, autonomia suficiente com respeito às últimas. Esse é, evidentemente, o velho tema da divisão dos poderes e dos controles e equilíbrios entre eles. Esses mecanismos incluem as instituições clássicas do Executivo, do Legislativo e do Judiciário, mas nas poliarquias contemporâneas também se estende por várias agências de supervisão, como os *ombudsmen* e as instâncias responsáveis pela fiscalização das prestações de contas (O'DONNELL, 1998, p. 43).

Tais “agências” transitam em meio à tradicional repartição de poderes, munidas das características já mencionadas por Bruce Ackerman (2010, p. 14), de identificar nelas o papel de assegurar ou proteger um “valor governamental fundamental”; de contarem com garantias e proteção especial constitucional para o exercício de sua atribuição contra forças externas; e de serem isoladas constitucionalmente e com incentivos para fazerem o seu trabalho da melhor forma.

Não há como rejeitar a adequação do Ministério Público brasileiro – da forma como concebido pela Constituição Federal – como exemplo de “agência estatal” apta a exercer a *accountability* horizontal. Com efeito, de acordo com o art. 127, da CF, como já explorado, incumbe-lhe a defesa dos direitos sociais, cuja promoção é obrigação governamental do Estado enquanto república que seja moldada constitucionalmente sobre pilares de uma social-democracia. O mesmo artigo garante ainda à instituição a proteção às ingerências externas mediante a garantia de independência administrativa, financeira, orçamentária e funcional para o bem exercício das funções de seus membros, dentre as quais, o 129, I e III, elenca a promoção de expedientes formais (ação penal, ação civil pública e inquérito civil), tudo para “zelar pelo respeito dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição”, devendo promover as medidas necessárias para sua garantia, além de proteger o patrimônio público, social, e outros interesses difusos e coletivos.

Há, portanto, dois parâmetros basilares para se definirem os sujeitos passivo e ativo da *accountability* horizontal: para o passivo, basta a atribuição de lidar com o interesse público, notadamente com aqueles direitos sociais que pertençam ao mundo da vida e que são comumente objetos de políticas públicas. Nesse caso, não importa que se trate de representante que foi escolhido das urnas, ou de mero burocrata com provimento pela via de concursos ou

por livre nomeação. Já para o ativo, exige-se que se invista do seu *munus* em razão de uma deferência legal ou constitucional. Mota pontua bem essas premissas:

O que realmente determina se o sujeito está ou não submetido à necessidade de prestar contas de seus atos é *se administra interesses públicos*. O mesmo raciocínio pode ser aplicado no quesito agente ativo da *accountability*: será agente ativo não necessariamente o burocrata, mas aquele que possui autorização legal para tal, aquele que se pode valer de mecanismos institucionalizados. Assim, o agente passivo da *accountability* política é aquele que administra interesses públicos e o agente ativo o que possui autorização legal para exigir esclarecimentos do agente ativo (2006, p. 58).

Importante destacar que quanto ao elemento *enforcement* da *accountability*, no que tange à coação pela inadequação da conduta do *agente*, o sujeito ativo dessa modalidade horizontal de controle não é necessariamente quem impõe as penalidades. O que habilita o sujeito a fazer parte da gama de instituições que exercem esse controle é o poder-dever legal e/ou constitucional de participar da fundamentação, ativação e apenação propriamente dita de um sistema de sanções que são manejadas para pôr em prática o controle das “agências estatais” durante o decorrer do mandato dos representantes. Equivale dizer que tanto quem é responsável institucionalmente por investigar, quanto por provocar, promover e aplicar as sanções, é considerado igualmente sujeito ativo da *accountability* horizontal. No que tange ao patrimônio público, por exemplo, isso envolve dentre outros, Conselhos gestores, polícias, Tribunais de Contas, Ministério Público, Poderes Legislativo e Judiciário. Há autores⁴³ que são claros quanto a isso quando afirmam que no manejo da *accountability* horizontal, pode haver instaurações de processos pelo Ministério Público e outras medidas, exercendo esta instituição importante função de implementação dessa modalidade de *accountability*.

Não se pode ignorar que os imperativos sistêmicos impõem barreiras – sobretudo em novas poliarquias como as latino-americanas – para que se tenha uma *accountability* horizontal exitosa. Daí a importância da maturidade da sociedade civil em agir em várias frentes já mencionadas em itens anteriores: fomentar o associativismo de novos grupos de interesse, construir redes para interagirem na esfera pública; promover a mobilização da esfera pública através dos movimentos populares que moldam a opinião pública em torno dos interesses sociais aviltados e que pressionam cada vez mais o sistema a observar a responsividade material, a fim de as ações de governo coincidirem com o que a esfera pública delibera acerca do seu mérito. Isso requer enviaar esforços para a difícil tarefa de fundar uma

⁴³ A exemplo de Ilton Norberto Robl Filho (2013, p. 107) e Ana Carolina Yoshida Mota (citando Maria Tereza Sadek) (2006, p. 5).

esfera sistêmica democrática e autocrítica. O'Donnell pontua alguns requisitos que fariam com que uma poliarquia promovesse uma *accountability* horizontal razoável:

1) dar aos partidos de oposição um papel importante, senão o principal, na direção das agências de fiscalização; 2) profissionalizar as agências que desempenham papel preventivo, tornando-as independentes funcionalmente e orçamentariamente; 3) um Judiciário altamente profissionalizado, bem dotado orçamentariamente e independente em relação ao Executivo e ao Congresso; 4) adotar um espírito de descrença prudente nos governos com “inclinações” republicanas para não criar presidentes (governantes) delegativos; 5) garantir que pobres e fracos sejam tratados decentemente pelos agentes estatais; 6) informação confiável e mídia independente; 7) uma ação determinada e persistente dos atores domésticos – a mídia e várias organizações de *accountability* vertical; 8) considerar o fato de que um bom exemplo de indivíduos bem posicionados que agem convincentemente de acordo com as injunções liberais e republicanas pode gerar um apoio, talvez difuso mas ainda assim valioso, da opinião pública (1998, p. 49-51).

Não bastaria todo esse esforço em torno da *accountability* horizontal, sobretudo com a expansão das “agências” de controle, se estas não modulassem o paradigma da sua atuação investigativa e coercitiva, da aferição da relação custo/benefício das ações do governo (e aqui, sobretudo, das políticas públicas), a qual pertine aos seus graus de eficiência, para a de aferição de graus de eficácia – que se volta para uma investigação que indaga se os meios empregados atingem os fins desejados – e, ainda, para os de efetividade, em que se investiga se as políticas realmente tiveram o impacto desejado na vida das pessoas. Anna Maria Campos se ressentia da ampliação do controle burocrático nesses dois últimos sentidos, além do reforço à representatividade dos controladores:

Primeiro, no sentido da redefinição conceptual de controle e avaliação, para incluir outras dimensões de desempenho como eficácia, efetividade e justiça social e política. Segundo, no sentido de expandir o número de controladores e a sua representatividade, reforçando a própria legitimidade do controle (1990, p. 48).

Eficácia e efetividade são parâmetros que são melhor visualizados pelos atores da esfera pública do que os números da eficiência. Elas remetem a perguntas que exigem respostas mais próximas ao dia a dia das pessoas: aquilo que o sistema político ofereceu enquanto serviço, alcançou ao fim a que se propôs a política pública? E mais: em que medida esse serviço impactou na qualidade de vida e na mudança das perspectivas dos usuários naquela seara específica do interesse social?

São perguntas que incitam um “querer saber” e um “querer agir” que fomentam, em última análise, o desejo de participar da esfera pública e de deliberar em um “sistema coletivo de tomada de decisões” (HELD, 1987, p. 250). E é nesse momento que se admite que as “agências” de controle, mais do que buscar punir os representantes faltosos, permitam-se

também buscar a adequação das ações estatais, procurando estabelecer um canal entre Estado e Sociedade Civil para se criarem e aperfeiçoarem políticas públicas com a participação da comunidade, cujo processo poderá ser ativado através dos processos da ação comunicativa de que trata Habermas, mediados por essas próprias “agências”. Como dito no início desta seção, elas poderiam funcionar como verdadeiras indutoras de responsividade administrativa que aproximasse o virtual do real em se tratando de políticas públicas.

A organização da esfera pública exerce uma inevitável força de controle que se agiganta quando age em parceria com as instituições que têm o que se poderia chamar de poder de *accountability* no sentido de exercer o poder-dever de cobrar e de impor penalidades. A sociedade civil se empodera cada vez mais com essas parcerias e, por via de consequência, se arvora a ocupar o seu verdadeiro papel no ciclo de formações de políticas. Não há dúvidas de que

À medida que os diferentes interesses se organizam, aumenta a possibilidade de os cidadãos exercerem o controle e cobrarem do governo aquilo a que têm direito. Um desses mecanismos de controle seria a participação da sociedade civil na avaliação das políticas públicas, fazendo recomendações a partir dessa avaliação. O desenvolvimento da consciência popular é a primeira pré-condição para uma democracia verdadeiramente participativa e, portanto, para a *accountability* no serviço público (CAMPOS, 1990, p. 35).

Por conseguinte, todo o sistema de *accountability* funcionaria melhor. Com a construção de uma rede de agências estatais responsivas e uma sociedade civil mais participativa, a estrutura do Estado Democrático de Direito resta melhor edificada. O'Donnell afirma que os casos exitosos destacam uma coalisão de líderes que têm tido a iniciativa de criar e fortalecer instituições políticas democráticas, as quais tem feito com que se torne mais fácil lidar com problemas sociais herdados por regimes autoritários. Foi o caso de Espanha, Portugal (apesar de não imediatamente após a instalação da democracia), Uruguai e Chile (O'DONNELL, 1994, p. 56).

O Ministério Público, enquanto “agência” com poder de *accountability* outorgado constitucionalmente, pode desempenhar importante papel nessa mediação. Até porque, como já dito, está entre suas funções institucionais, “promover as medidas necessárias” para a garantia do respeito aos serviços de relevância pública (art. 129, II, *in fine*), sobretudo quando se tratem de interesses sociais, cuja incumbência de defesa também lhe é atribuída (art. 127, *caput*).

Seu papel de legitimado extraordinário, com a titularidade de instrumentos de atuação também com previsão legal⁴⁴, integra o seu *munus* com vista ao que necessita uma sociedade deficitária de procedimentos democráticos e que exerce o papel de *mandante* do *agente* titular do governo em razão do modelo de representação democrática (sufrágio universal), na tarefa de compelir seus mandatários a oferecer uma gestão eficiente como resposta às demandas, sob pena de coerção institucional em defesa de níveis satisfatórios de responsividade.

Contudo, uma atuação do Ministério Público sob uma acepção meramente demandista também nessa seara pressupõe que tenha havido lesões prévias a direitos, o que pode significar uma falha de interatividade institucional com a comunidade que colime pela finalidade de compelir a administração pública a ouvi-la e a atuar em sintonia com a manifestação dos seus desejos e aflições, estabelecendo prioridades e medidas de ajuste e de incremento da oferta de serviços públicos que componham o conjunto de direitos que devem promover o desenvolvimento a partir da liberdade que repele a privação de capacidades.

O avesso desse estado de coisas, que denota uma não rara aleatoriedade na prestação material desses direitos por parte do Estado, pode revelar no âmbito do Ministério Público um *deficit* de atuação resolutiva que estabeleça como premissa a oportunidade de voz à comunidade que, ao mesmo tempo que reverbere pretensões ao próprio administrador, balize a atuação da instituição em caso de resistência dos governos. Como notam Goetz e Jenkins,

Essa distribuição assimétrica de serviços básicos reflete a falta de voz do pobre em apontar as espécies de serviços públicos que devem estar disponíveis, sua localização física, termos de acesso aos serviços e a natureza de interações entre fornecedores e clientes. Essa falta de voz, por sua vez, deriva de uma falha na política representativa que se atribui a uma falta de vigilância do orçamento nacional que poderia, em tese, assegurar que fundos fossem revestidos em serviços de níveis primários (GOETZ; JENKINS, 2002, p. 19).

Essa falha pode ser debelada por essa atuação resolutiva do Ministério Público, de mobilizar-se como verdadeiro “trabalhador social” no interesse da coletividade ainda no processo de formação ou aperfeiçoamento de políticas públicas (*policy cycle*).

Porém, uma observação importante precisa ser feita: há exigências que a legislação impõe ao administrador que quase sempre coincidem com atos vinculados dos quais os gestores não se podem abster. Exemplo disso é o dever de prestar contas. Caso o gestor não as preste ao órgão competente, o Ministério Público poderá acioná-lo para que o faça sob pena

⁴⁴ Lei n. 7.347/85 e n. 8.078/90

de suportar o pagamento de *astreintes*, sem prejuízo do reconhecimento do ato de improbidade ou da tipificação penal que essa omissão represente.

Contudo, o mesmo não ocorre quando se tratam de políticas públicas que guardem relação com assuntos e direitos sociais do mundo da vida. Aqui se tratam de escolhas que, ou pela racionalidade sistêmica ou pela racionalidade comunicativa ocuparam o âmbito do poder discricionário da administração, de forma que se o Ministério Público acionar o Poder Público para agir de determinada maneira, estará empreendendo ingerência indevida no mérito administrativo, e, a pretexto de atender o interesse público, estará na verdade substituindo indevidamente o que deveria eclodir da esfera pública ativa. Com efeito, não é esse o papel que se propõe ao Ministério Público no manejo do *policy cycle*.

O que se vislumbra, como já dito em outra seção, é uma atuação da instituição como mediadora da sociedade civil e do Estado na inauguração de espaços públicos em que a racionalidade intersubjetiva seja preservada e levada em consideração nos assuntos do mundo da vida para que não sofra uma colonização sistêmica indevida. Como visto, o poder de *accountability* da instituição a autoriza a, antes de provocar penalidades, ativar processos de formação ou conformação de políticas públicas, mas em que a sociedade civil seja a protagonista, não cabendo ao Ministério Público indigitar e muito menos impor o mérito administrativo. O máximo que se poderia admitir nesse sentido seria que a instituição lançasse pretensões de validade acerca de um assunto pautado, da mesma forma como fariam quaisquer atores da esfera pública, e que, como as destes, seriam submetidas ao crivo das deliberações *sim* ou *não* da assembleia num processo de busca pelo entendimento.

Ademais, como já aludido antes também, esse papel mediador se restringiria no máximo às três primeiras fases do modelo de *policy cycle* sugerido por Howlett et al. (definição da agenda, formulação de políticas e decisão acerca da política que será adotada).

Faz-se esse registro para marcar posição em divergência a outros trabalhos⁴⁵ que, baseados nas mesmas etapas do *policy cycle* aludidas, admitem que o Ministério Público funcione como espécie de substituto da vontade popular nas três primeiras fases do ciclo de formação de políticas, devido a uma pretensa qualificação técnica e vocação que a instituição teria para se imbuir de uma legitimidade social que, na verdade, não a autoriza a chegar a esse ponto.

⁴⁵ A exemplo de BORBA FILHO, Moizés Ferreira. **O papel do ministério público no ciclo das políticas públicas**. Publicações da Escola da AGU, n. 23, p. 67-88. Brasília: dezembro de 2012.

Da mesma forma, o registro serve a demonstrar que há também posições⁴⁶ que anuem com a linha aqui adotada, de admitir que o Ministério Público deve agir como mediador entre sociedade civil e Estado e para atuar com essa função em não mais do que nas três primeiras fases do *policy cycle* de Howlett, Ramesh e Perl.

4.3 O Fórum do Ministério Público

A democracia radical rejeita a ideia de suficiência do exercício da capacidade eleitoral ativa da população nas urnas. Sua proposta vai para além das eleições, num processo incessante, comunicativo e participativo de fiscalização do exercício dos mandatos para que as necessidades da sociedade civil sejam contempladas ao máximo pelo sistema político, com o objetivo de se estabelecer uma prodigiosa relação da qual possam resultar níveis de responsividade administrativa razoáveis.

Mas esse processo necessita que a esfera pública seja mantida aquecida e cônica de seu poder e direito de influir nas decisões, sobretudo acerca de políticas públicas que requerem escolhas comunitárias, objetivo para o qual se serve a regularidade da atividade das arenas públicas.

Ademais, esse processo também necessita de um estreitamento das relações do mundo da vida com o centro do sistema. Isso é imprescindível para que a publicização por que passam as demandas da comunidade, e que opera sob o crivo do agir comunicativo, realmente se concretize em ações governamentais.

Infelizmente, porém, o que é comum ser constatado é que costuma haver um “hiato entre a existência formal das instituições e a incorporação da democracia às práticas cotidianas dos agentes políticos” (AVRITZER, 2012, p. 136). Significa dizer que não espanta – ao contrário, soa quase como uma espécie de determinismo – que as instâncias administrativas acalentem as patologias sociais do desengate e da consequente e conveniente colonização do mundo da vida. Mas, além disso, significa entender também que instituições como o Ministério Público – que têm dentre suas atribuições a incumbência de defesa de interesses sociais na sua forma demandista-repressiva, mas também sob uma perspectiva

⁴⁶ A exemplo de COELHO, Sérgio Reis; KOZICKI, Katya. **O Ministério Público e as políticas públicas: definindo a agenda ou implementando as soluções?** Revista da AJURIS. v. 40. n. 130, p. 373-394. Junho 2013. Os autores admitem a atuação do Ministério Público como mediador apenas nas duas primeiras etapas do *policy cycle*.

resolutiva enquanto “agente da vontade política transformadora” – parecem ainda não ter exaurido as inúmeras facetas que podem assumir para cumprir o seu papel.

A proposta desse trabalho é que, a partir do pano de fundo da ação comunicativa, o Ministério Público possa se apresentar como instrumento determinante de mediação e de oxigenação das eclusas que ligam o mundo da vida ao sistema, bem assim como mediador também entre os próprios atores sociais na esfera pública, para que o produto da ação comunicativa nas arenas (inclusive em um possível fórum criado e coordenado pelo Ministério Público) seja o mais fidedigno possível ao entendimento comunitário.

Portanto, sob a perspectiva interna da instituição, esta seção introduzirá as bases para a hipótese desse fórum institucional para a participação popular. Em seguida, haverá outra seção em que será utilizada uma ferramenta que afere o nível de democratização do mérito administrativo à luz da análise da participação dos atores, do alcance deliberativo de sua interação nas arenas, e do nível de efetividade de suas deliberações na esfera sistêmica quando das decisões políticas. Essas conjecturas servirão de base para, no último capítulo deste trabalho, aventar-se a possibilidade de o Ministério Público acionar fatores que estabilizem as situações ideais para a efetividade da ação comunicativa nas decisões quanto ao *policy cycle*, tendo como ilustração alguns exemplos extraídos de atuações que se propõem resolutivas no âmbito do Ministério Público do Estado do Maranhão.

Já incursionando por esse plano, vale lembrar que a proposta deste trabalho parte de uma perspectiva resolutiva não-demandista da atuação do Ministério Público. Significa dizer que a mediação entre sociedade civil e sistema pela instituição com vista ao aprimoramento de políticas públicas de interesses sociais através do fomento à prática da ação comunicativa na esfera pública, servir-se-á eminentemente de procedimentos institucionais afetos à atividade extrajudicial. Como dito, a ideia é propor uma prática em que o Ministério Público se invista do seu papel de “agente da vontade política transformadora”.

Goulart (2013, p. 116) usa essa expressão e a emprega ao Ministério Público à luz de dois argumentos: um normativo e outro que implica uma virada da *práxis* institucional para o paradigma da linguagem.

O primeiro diz respeito ao fato de que a Constituição, a par da formação discursiva que subsidiou o novel desenho institucional do Ministério Público em 1988 – como já explanado alhures – atribuiu-lhe um “compromisso-dever de construir e defender, nos limites de sua missão institucional, a democracia de massas projetada pela Constituição”. Esse argumento remete a uma necessária tomada de consciência estruturante da própria instituição, que implica verdadeira catarse institucional.

O que Marcelo Goulart quer dizer com isso é que o Ministério Público deve se esforçar para transpor as barreiras do seu “momento corporativo”, segundo o qual prevalecem os interesses particularistas do grupo, como que ainda tateando as suas próprias funções. Ou seja, embora venha dando valorosa contribuição da forma como tem se percebido para se desincumbir do papel de defensor dos interesses sociais – quase sempre demandista e repressiva –, é necessário, ainda, voltar-se para o seu cliente com olhos de um verdadeiro trabalhador social. Por isso, o autor afirma que o Ministério Público deveria ser uma “instituição catártica” – capaz de evoluir do seu momento corporativo para o seu “momento ético-político”. Essa percepção é que o faria instrumento vetor para a catarse também da própria sociedade:

Nesse sentido, a intervenção do Ministério Público deve estar voltada para a superação dos resíduos corporativistas e particularistas que inibem a articulação dos grupos sociais subalternos e marginalizados e os mantêm presos no *momento corporativo*, mediando a formação da vontade política transformadora que transporá esses grupos sociais para o *momento ético-político* (GOULART, 2013, p. 116-117).

Esse momento ético-político é exatamente aquele em que há a citada tomada de consciência, em que as instituições e os grupos sociais se empoderam do seu papel político para exercer uma “intenção modificadora da sociedade”. No caso do Ministério Público, não porque é titular de interesses sociais, tal como os grupos de interesse representados pelos novos movimentos sociais e pelo novo associativismo não-classista, mas porque foi talhado para os defender (CF, art. 127, *caput*). Pela leitura que Goulart faz do Ministério Público, fica claro que a instituição precisaria viver intensamente um movimento catártico no nível interno, que ocorre quando os membros de grupos sociais e instituições “superam os ranços intracorporativistas e contribuem para a formação de uma vontade interna transformadora, a orientar a práxis do grupo ou a da instituição a que pertencem” (2013, p. 117).

Qualquer proposta resolutiva à atuação do Ministério Público, que não priorize a resolução judicializada de conflitos e que admita a interação com a comunidade para a defesa dos seus interesses – sobretudo quando se primam por padrões aprimorados de eficiência, mas também de eficácia e de efetividade – é um passo dado na direção da sua catarse institucional. Esse é o pano de fundo deste trabalho.

O Ministério Público do Estado do Maranhão deu um passo importante para oferecer subsídios instrumentais que permitissem essa atuação de cunho resolutivo. Diz-se isso porque o Ato Regulamentar Conjunto n. 05/2014-GPGJ/CGMP, que atendeu à exigência de taxonomia das tabelas unificadas de que trata a Resolução n. 63/2010-CNMP, previu em

seu art. 3º, inciso V, a categoria do “Procedimento Administrativo Stricto Sensu”⁴⁷, que não se destina à coibição de atos ilícitos e à responsabilização por danos transindividuais emergentes, mas sim a exatamente cotejar questões afetas a esses interesses com o objetivo de subsidiar atuações de caráter preventivo e outras no bojo de programas e projetos da instituição com o acompanhamento continuado, inclusive, de políticas públicas.

Geisa Rodrigues pontua que é preciso ter em mente que a promoção de políticas públicas é um “interessante meio de *solução e prevenção* de conflitos de natureza transindividual”. Acerca da contribuição do Ministério Público nessa seara, diz que:

Para o exercício dessa função, o Ministério Público deve se demitir do ranço de acusador e compreender que, em muitos casos, a proteção do direito transindividual demanda uma complexa conjugação de esforços, porque as causas de seu desrespeito vão muito além da responsabilidade dos administradores de ocasião (RODRIGUES, 2006, p. 92).

O que Rodrigues deixa no ar e que o Ato Regulamentar do Ministério Público maranhense alcança é que nem sempre a atuação da instituição terá um dano palpável como objeto de sua atuação. Para estes, reservam-se mesmo as atuações demandistas, com a instauração de inquéritos civis com objetos delimitados e investigados identificados, que terão como desfecho, quase sempre, a propositura de ações civis públicas.

Obviamente que se essa demanda que evidencie danos emergentes eclodir no bojo de uma atuação preventivo-propositiva, as providências serão tomadas paralelamente, mas, diferente disso, o que se quer tratar aqui é da inserção na persecução do Ministério Público, de um espectro de interesses que se encontra eclipsado e que só pulsa no mundo da vida, razão pela qual é preciso dar-lhe voz através de uma esfera pública que opere sob o paradigma da linguagem.

Esse raciocínio leva à percepção de que o objeto de um fórum do Ministério Público para a participação popular deverá lidar frequentemente com demandas que

⁴⁷ Ato Regulamentar Conjunto n. 05/2014-GPGJ/CGMP do Estado do Maranhão.

Art. 3º Os procedimentos administrativos (lato sensu) são assim definidos:

[...]

V – Procedimento Administrativo (stricto sensu) é o procedimento destinado ao levantamento de informações em qualquer assunto de interesse transindividual, podendo visar ações de cunho preventivo e a subsidiar programas e projetos institucionais, materializando-se pelo acompanhamento e fiscalização, de forma continuada, de instituições e políticas públicas, bem como do cumprimento de cláusula de termo de ajustamento de conduta celebrado com o Ministério Público, desde que a matéria não se revele, de plano, sujeita a inquérito civil e não exija investigação cível ou criminal de determinada pessoa, em função de um suposto ilícito específico; podendo também destinar-se a apurar fato que enseje tutela de interesses individuais indisponíveis”.

questionem a ausência de políticas públicas, mas também e sobretudo, a falta de eficiência, eficácia e efetividade delas.

Uma atuação dessa natureza não discrepa do fim institucional do Ministério Público porque se aloca dentro dos limites das suas atribuições quanto à incumbência de defesa de interesses sociais que a Constituição lhe atribuiu. É que se trata do poder-dever de perquirir o porquê de o subsistema administrativo não oferecer aos administrados serviços que lhes garantam padrões mínimos aceitáveis de dignidade humana (art. 1º, III, da CF). Em uma frase, pode-se dizer: defender interesses sociais não é tão-só acionar o poder de *accountability* horizontal para responsabilizar os governantes pela malversação acerca do que deveriam oferecer enquanto políticas públicas e não o fizeram, mas também em razão do que foi prestado sem qualquer crivo da eficiência na relação custo benefício, da eficácia em se saber se os meios se serviram a alcançar os fins pretendidos, e da efetividade para investigar se os serviços prestados foram incorporados ao patrimônio da comunidade em forma de benefícios efetivos.

Como essa proposta se aproxima muito do liame que poderia descambar para a ilegitimidade do Ministério Público, vale um alerta: essa concepção de atuação resolutiva do Ministério Público se restringirá à mediação entre a Sociedade civil e o sistema à luz do agir comunicativo. Portanto, jamais a instituição poderá se arvorar de defensora de interesses sociais para indigitar qual interesse dever ocupar a preocupação do sistema (agenda política), como as políticas públicas poderiam atender às necessidades (formulação) e quais efetivamente devem ser adotadas (decisão)⁴⁸. Admitir isso seria uma intromissão indevida no mérito administrativo cuja definição, no paradigma da linguagem, é papel da esfera pública e do sistema, sobretudo da primeira porque se tratam de assuntos adstritos ao mundo da vida e, portanto, essencialmente autoformadores em que importam questões de preferências, valores e atitudes.

⁴⁸ Entretanto, sem frustrar o raciocínio aqui expandido, de que o Ministério Público não poder se imiscuir na definição do mérito administrativo, poder-se-ia admitir que a instituição sustentasse posições acerca do que seus membros, com o suporte de seu corpo técnico especializado, entendessem por acertado para a melhoria de uma determinada política pública. Porém, seria imprescindível que tais colocações obedecessem rigorosamente aos mesmos critérios impostos para qualquer outra pretensão de validade criticável lançada por qualquer ator social interagente na esfera pública com vista a uma racionalidade comunicativa. Além disso, a pretensão de validade seria obviamente exposta à consideração da esfera pública e submetida à deliberação do tipo “sim” ou “não”, preferencialmente por consenso e não por critérios majoritários. E, por fim, se a coordenação fosse atribuída ao próprio Ministério Público, seus responsáveis deveriam se esforçar para não confundir os papéis, bem como para se afastar de qualquer hipótese de meta perlocucionária para que seu discurso prosperasse nas deliberações. Seria uma postura extremamente sensível, mas possível de ser realizada.

Ao Ministério Público cabe apenas a mediação e provocação procedimentalizada da comunidade acerca das suas próprias pretensões de validade e a coordenação dos trabalhos, além do fomento ao que se podem chamar de fatores de estabilização do bom agir comunicativo, que têm a ver com o estímulo a algumas de suas condições: uma esfera pública consciente de seu papel e bem informada, uma organização associativa mínima, e a cultura da prática política esclarecida. Esses fatores serão assunto do último capítulo deste trabalho.

Incursiona-se doravante pelas premissas do espaço público potencialmente promovível pelo Ministério Público – ou por qualquer outra instituição comprometida com a efetividade dos interesses sociais – para a prática da ação comunicativa com vista à formação ou aperfeiçoamento de políticas públicas.

Para perseguir esse desiderato é que exsurge o mencionado argumento que implica uma virada da *práxis* institucional para o paradigma da linguagem. É que, para a consecução desse fim, não se pode prescindir de um formato em que a esfera pública possa deliberar em espécies de audiências públicas pedagógico-propositivas. Ou seja, a ferramenta institucional da audiência pública seria utilizada para além do que se estabeleceu enquanto seu caráter e finalidade no âmbito do Ministério Público, pelo Conselho Nacional do Ministério Público. É que, a despeito da teoria dos poderes implícitos afeta ao Ministério Público⁴⁹, a Resolução n. 80/2012-CNMP sugere para as audiências uma restrição de fins de coleta de informações acerca de interesses transindividuais lesados para a adoção de providências (art. 1º, §1º) e de devolução à comunidade do sumário das providências adotadas (art. 7º)⁵⁰.

Para além dessas previsões não-exaustivas, as audiências públicas sob o paradigma propositivo poderiam ser designadas no bojo de um procedimento administrativo do tipo *stricto sensu* de que trata o Ato Regulamentar Conjunto n. 05/2014-GPGJ/CGMP do

⁴⁹ Segundo a *teoria dos poderes implícitos*, não é vedado ao Ministério Público que, para desempenhar a sua função e nos limites dela, possa usar de meios não vedados por lei e cuja utilização não frustre a sua função institucional. Assim, diz Hugo Nigro Mazzilli, que “dentro dos poderes-deveres de investigar, estão não só aqueles expressos na lei (como expedir notificações e requisições), como os implícitos, que decorrem da própria função investigatória” (2008. p. 174). Esse argumento autoriza que a instituição utilize as audiências públicas com formato pedagógico-propositivo com vista a exercer o papel que Marcelo Goulart chama de “agente da vontade política transformadora”.

⁵⁰ Resolução n. 82/2012-CNMP:

Art. 1º [...]

§ 1º As audiências públicas serão realizadas na forma de reuniões organizadas, abertas a qualquer cidadão, para discussão de situações das quais decorra ou possa decorrer lesão a interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, e terão por finalidade coletar, junto à sociedade e ao Poder Público, elementos que embasem a decisão do órgão do Ministério Público quanto à matéria objeto da convocação.

[...]

Art. 7º As deliberações, opiniões, sugestões, críticas ou informações emitidas na audiência pública ou em decorrência desta terão caráter consultivo e não-vinculante, destinando-se a subsidiar a atuação do Ministério Público, zelar pelo princípio da eficiência e assegurar a participação popular na condução dos interesses públicos.

Ministério Público maranhense, com o fim específico de avaliar os níveis de eficiência, eficácia e efetividade de políticas públicas, ou até mesmo a existência delas, tudo em um nível que represente um estágio de mínimo existencial em termos de direitos sociais.

Nesse momento, como afirma Goulart, a instituição começa a avultar como mediadora da catarse social, fazendo da sua atuação um instrumento libertador em prol da comunidade, haja vista que descortina suas atribuições para um momento ético-político quando “define suas próprias metas e prioridades em conjunto com a sociedade e atuando no sentido de realizá-las praticamente” (2013, p. 120).

A primeira fase do *policy cycle* se confunde com a especulação acerca do tema e da *situação* que será objeto da deliberação da esfera pública insuflada pelo Ministério Público. A esse propósito, Habermas afirma que

Uma *situação* constitui o recorte de um mundo da vida, delimitado em vista de um tema. Um *tema* surge no contexto de interesses e fins da ação de pelo menos um participante; ele circunscreve o *âmbito de relevância* dos componentes tematizáveis da situação, sendo realçado pelos *planos* que os participantes elaboram a partir de uma interpretação da situação tendo em vista determinados fins. O agir orientado pelo entendimento pressupõe que os participantes realizem seus planos de comum acordo, na situação de uma ação definida consensualmente (HABERMAS, 2012b, p. 233).

É possível que a instituição defina temas abertos nas audiências públicas dessa fase de definição da agenda para que a comunidade os refine. Assim, pode-se ter, como exemplo, a convocação da sociedade civil para uma audiência que vise tratar das políticas públicas de educação no município (tema), ou, de outra forma, para uma audiência pública de planejamento de atuação da instituição, não-tematizada, em que os próprios participantes da esfera pública digam que querem que o Ministério Público medie seus interesses junto ao sistema quanto a uma determinada política pública que entendem deficitárias e, por conseguinte, fazem a indicação do tema *educação*.

Em seguida, os próprios atores refinarão o tema, fazendo um recorte no que cotejem do seu mundo da vida acerca da escolha feita. Podem, por exemplo, fazer declarações expressivas (do seu mundo subjetivo), em que digam que os seus filhos saem do nível II do ensino fundamental sem sequer saberem ler direito e que quando se submetem ao ensino médio, seu desempenho é catastrófico, causando-lhes desestímulo e consequente evasão escolar; podem trazer também declarações cognitivas, apontando que os escores do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) das escolas que seus filhos estudam e do

município como um todo nunca alcançaram as metas mínimas estabelecidas pelo Governo Federal. A situação, portanto, pode ser definida como *deficiência na qualidade do ensino*.

Se os atores ouvem atentamente as pretensões de validade acerca do que compor a agenda política e aderem a um espectro de situações ao qual podem dizer que corresponda a um consenso, supera-se, portanto, a primeira fase do *policy cycle*. Observe-se que dependendo do tamanho da comunidade e das representações dos movimentos sociais que se mobilizem na arena (no exemplo dado, a audiência pública pode ter como atores principalmente associações de pais de alunos e associações correlatas que possam formar redes temáticas), é possível que se tenha que lançar mão do procedimento de acreção de que tratam Howlett et al., já mencionado em outro capítulo deste trabalho (item 2.3), ou mesmo de meios informatizados de interação social.

A segunda fase do *policy cycle* sob a perspectiva da esfera pública, ocupar-se-á da formulação de políticas públicas que visem debelar a situação-problema. Aqui ressaltar-se-ão os planos de ação que os atores submeterão à esfera pública. Porém, entre o primeiro e o segundo momento do *policy cycle*, será necessário que o Ministério Público, munido do seu poder de requisição e sob os auspícios do seu poder de *accountability* horizontal, amealhe as informações necessárias e suficientes à apreciação esclarecida da comunidade, sobretudo acerca do conteúdo que não esteja à disposição da população através de meios de veiculação da transparência administrativa (a exemplo dos portais da transparência em sítios eletrônicos das prefeituras).

Não se podem apreciar situações-problemas quando elas se revelem aos seus julgadores mediante meias-verdades. Significa dizer que documentos e dados requisitados que sejam sonogados deverão merecer providências judiciais de forma *incontinenti*. O próprio órgão do Ministério Público, sua assessoria técnica ou mesmo atores sociais com capacitação temática saberão apontar quais os elementos de aferição necessária pela esfera pública, inclusive de ordem orçamentária e financeira, de sorte que se evite a construção de formulações de políticas inexecutáveis ou temerárias.

Continuando com a ilustração pelo exemplo do *deficit* de qualidade de ensino, em razão da necessidade de um panorama realista da situação-problema, o Ministério Público, mediante o seu poder de requisição, poderá instar o representante do sistema a fornecer dados que revelarão o diagnóstico completo de tudo que tiver relação com a má qualidade do ensino, tais como: relação quantitativa professor/aluno; natureza jurídica dos vínculos dos professores com a administração; previsão de sistemas de classificação, qualificação e incentivo salarial por produtividade ou competência; programas de qualificação continuada de professores e de

equipes pedagógicas, assim como regularidade de adequações de seus padrões remuneratórios; identificação da espécie, com exemplar, de material didático utilizado (livros, mídias, material de apoio); previsão de atividades no contraturno, suas finalidades, regularidade e aferição meios/fins; conteúdos programáticos; previsão e efetiva participação política dos alunos, professores e de pais de alunos na gestão escolar. A diversidade de elementos que podem ser indicados pela esfera pública é imprevisível.

Com base no diagnóstico acerca dos fatores que possam implicar o *deficit* na qualidade do ensino fundamental público, e com a finalidade de dar conteúdo à segunda fase do *policy cycle*, o Ministério Público promoveria daí por diante – e estimularia a promoção por outras entidades – reuniões comunitárias para, inclusive junto com representantes do sistema, cientificar a comunidade escolar, os grupos de interesse (associações civis, NMS correlatos e suas redes) e a sociedade em geral acerca dos problemas a serem enfrentados, tudo de acordo com a definição da agenda política feita pela própria comunidade na primeira fase do ciclo (tema e situação). Poderiam ser convocados também especialistas em educação e potenciais prestadores de serviço acerca de modelos de gestão escolar testados e exitosos, para apontarem possíveis soluções para o quadro caótico de qualidade de ensino deficitária.

Finalmente, seria preparado um ciclo de audiências públicas propositivas com previsão de momento deliberativo acerca da reformulação da política pública. Nesses encontros, seriam exercitados os pilares da ação comunicativa na concepção de Habermas.

As audiências públicas seriam setoriais e tratariam de problemas e soluções para questões específicas dentre as apontadas como influenciadoras do *deficit* de qualidade de ensino.

A título de exemplo, poder-se-ia chegar a um cenário com as seguintes causas da influência da variável *professores* para o *deficit* de qualidade do ensino: maioria de professores com vínculo empregatício precário (sem concurso público) e sem qualificação de nível superior, salários aquém do piso nacional, ausência de programa de bonificação por produtividade e competência, profissionais desestimulados e sem compromisso com o alcance das metas do IDEB para o município e para as escolas onde prestam serviços.

Obviamente, algumas medidas pareceriam sintomáticas para debelar esse quadro, mas na ação comunicativa não se têm pretensões de validade orientadas pelo êxito, e sim pelo entendimento. Assim, na audiência pública específica para tratar da variável *professores*, seriam admitidas todas as falas que não pudessem ser contrariadas e afastadas sob os aspectos da veracidade, correção normativa e autenticidade. Equivale dizer que entraria no jogo de aquilatação de propostas de soluções tudo o que pudesse ser aferível no mundo objetivo, que

não fosse contrário à normatividade que regesse a espécie discutida ou que não fosse impossível de se acomodar à luz da legislação vigente e, ainda, tudo que fosse factível e real que pudesse ser extraído da experiência dos falantes enquanto ocupantes do *status* que ostentassem: professores, alunos, pais de alunos, ativistas, pedagogos e especialistas em educação, além de integrantes da comunidade em geral.

Em um esforço de argumentação acerca do que possa compor o conteúdo de suas falas, nenhum falante, inclusive os representantes do sistema, poderá impor suas concepções acerca do que possa representar a melhor solução para os problemas colocados em discussão. O que ocupará o espectro do que caiba ao entendimento acerca do que se fará, corresponderá ao que não será rejeitado na tomada de decisões do tipo *sim* ou *não*, cuja deliberação terá momento próprio no procedimento das audiências públicas. Quer-se dizer que o objetivo dos discursos não será aferir o que é justo ou injusto (característica do discurso judiciário) enquanto política pública educacional que alavanque a qualidade de ensino, mas o que será útil ou inútil (característica do discurso político-deliberativo) para esse fim, na visão da comunidade diretamente afetada⁵¹.

Ainda no manejo da variável *professores*, no exercício da ação comunicativa em audiências públicas propositivas promovidas pelo Ministério Público, pode-se destacar um exemplo de pretensão de validade criticável:

Um falante da classe dos professores, com base na experiência que revela o seu mundo subjetivo (conectado ao elemento autenticidade), pede a palavra em audiência pública e se mostra ressentido com os resultados gerais pífios da sua escola. Seu descontentamento dá-se pelo fato de atribuir a si mesmo características de um profissional dedicado, criativo em sala de aula, e que repassa o conteúdo aos seus alunos de forma que os entusiasma a estudá-lo e assimilá-lo. Esse professor seria um dos poucos admitidos por concurso público, mas, em que pese o seu esforço, recebe a mesma remuneração de professores notoriamente descomprometidos que trabalham na mesma escola.

Esse falante revela um fato que não pode ser repellido e que deve ser admitido na busca pelo entendimento porque compõe um fragmento de uma realidade irrefutável do mundo objetivo. Também há “veracidade” na informação quando se admite que nem todos os

⁵¹ Olivier Reboul (2004, p. 45-46) distingue os discursos do tipo *judiciário*, dos que intitula *deliberativo* (ou político): “O judiciário refere-se ao passado, pois são fatos passados que cumpre esclarecer, qualificar e julgar. O deliberativo refere-se ao futuro, pois inspira decisões e projetos. [...] O judiciário, que dispõe de leis e se dirige a um auditório especializado, utiliza de preferência raciocínios silogísticos (entimemas), próprios a esclarecer a causa dos fatos. O deliberativo, dirigindo-se a um público mais móvel e menos culto, prefere argumentar pelo exemplo, que, aliás, permite conjecturar o futuro a partir dos fatos passados”.

professores são relapsos e que por isso é razoável que sejam distinguidos dos menos esforçados.

O professor propõe, então, que haja um sistema que possa aferir o seu esforço e reconhecê-lo através de bonificações por efetividade, haja vista que o diferencial do seu trabalho causa impactos positivos significativos no público-alvo da educação fundamental da sua escola – os alunos – que não são alcançados pelo trabalho de outros professores. Ele poderia argumentar ainda – a título de adequação ao mundo social – que medida como esta não padeceria de incorreção normativa porque o princípio da igualdade não equivaleria a tratar da mesma forma pessoas que ostentem realidades diferentes, e cita exemplos de previsões legais de gratificações por produtividade em outros órgãos públicos.⁵²

A esfera pública aquece. Poderia um outro ator especular que não seria justo assegurar um cargo público a quem não se esmera para corresponder adequadamente ao que o seu exercício requer. Outro levantaria: a inefetividade não pode ser premiada; ao contrário deve ser motivo para rechaçar os desidiosos. Aliás, a própria Constituição Federal, em seu artigo 41, §1º, inc. III, prevê a possibilidade de o servidor público estável perder o cargo mediante processo administrativo de avaliação periódica de desempenho, assegurada a sua ampla defesa.

O argumento passaria então a receber discursos práticos agregados. Dir-se-ia que nada de absurdo haveria na proposta de regulamentar no âmbito do município a categorização das competências, classificando os professores em graus de efetividade com base em resultados de testes a que seus alunos fossem submetidos periodicamente em sistemas de avaliação de desempenho internos. Poderia, então, haver uma proposta de entendimento em torno da pretensão de que os professores com maior efetividade fossem melhor classificados e recebessem inclusive bonificações remuneratórias pelo bom desempenho; já os menos efetivos seriam submetidos a reciclagens, capacitações, teriam prazos para reverter maus

⁵² O argumento do professor não aviltaria o razoável e, por isso, no exemplo dado, deverá ser submetido à deliberação comunitária. Sobre o conteúdo da assertiva do falante-professor do exemplo, como afirma Michelle Rhee, “a fim de assegurar que todas as crianças tenham um professor altamente efetivo, temos que estabelecer diferenças entre os professores. Nós temos que ter rigorosos sistemas de avaliação que determinem quais professores têm maior sucesso com as crianças e quais os que não têm. E é necessário que intervenhamos com aqueles que não estão correspondendo. Ou nós melhorarmos rapidamente as habilidades e capacidades deles, ou teremos que tirá-los do sistema, porque nossas crianças não podem ser submetidas a serem ensinadas por um educador inefetivo. [...] Algumas pessoas argumentam que isso é um pensamento anti-professor porque significa que pessoas perderão seus empregos. Eu discordo. Eu penso que a medida remete a duas coisas importantes: primeiro, valoriza a profissão do professor; segundo, assegura que nós estamos pondo estudantes e seus interesses em primeiro lugar – acima da segurança do trabalho e da nomeação para professores. Isso não é ser anti-professor; isso é ser pró-criança” (RHEE, 2013, p. 214).

resultados e, em última hipótese, seriam submetidos a processo administrativo para o seu desligamento em razão de sua inefetividade por falta de compromisso com as exigências do cargo. Medidas como essas dariam dignidade aos professores esforçados e os manteriam estimulados, assim como despertariam nos menos laboriosos um desejo de incrementar o seu trabalho para também serem recompensados.

Portanto, a pretensão de validade do primeiro falante-professor – que é integrante de uma massa de livres e iguais –, agregada a outros discursos de outros atores, por não contrariar os requisitos da veracidade, correção e da autenticidade, será regularmente admitida entre as proposições que não serão orientadas pelo êxito, mas sim consideradas no processo de busca pelo entendimento e submetidas à deliberação societária do tipo *sim* ou *não* de que trata Habermas para, então, serem ou não recepcionadas pelo sistema administrativo como elemento a ser considerado na reformulação da política pública que busque incrementar a qualidade do ensino no município.

Note-se que os representantes da burocracia sistêmica, técnicos e políticos não impõem soluções em momento algum. No máximo, participam do processo em condições de paridade com os demais atores que formulam pretensões de validade criticáveis submetidas à deliberação comunitária. Por isso, ocorre o que Habermas persegue com a ação comunicativa em situações como essa, que é a libertação do mundo da vida dos imperativos sistêmicos (PINTO, 1995, p. 93), ou seja, a subtração do domínio da racionalidade sistêmica, do que é de domínio da racionalidade cultural porque pertence ao conteúdo do mundo da vida.

Caberá doravante à burocracia do subsistema administrativo apenas a elaboração especializada acerca de como serão acomodadas as deliberações comunitárias que propõem adequar os padrões de qualidade no ensino.

Poder-se-ia objetar que essa proposta de exercício da ação comunicativa a partir de audiências públicas propositivas e de providências preliminares e ulteriores promovidas pelo Ministério Público, que pode também ter a parceria dos conselhos municipais afetos à educação, não poderá ser assim tão serena. Além disso, poder-se-ia objetar ainda que o resultado dessa racionalidade intersubjetiva poderá não se mostrar eficaz (adequação de meios escolhidos para alcançar os fins pretendidos) e a situação deficitária permanecer.

Contudo, há duas ponderações finais que precisam ser feitas acerca desses pontos de tensão:

Primeiramente, é necessário entender que a postura resolutiva do Ministério Público se assenta em uma premissa básica e intransponível: no exercício do papel de substituto processual e de defensor dos interesses transindividuais da população, embora lhe

caiba exigir a substituição de um modelo educacional que ofereça padrões de ensino deficitários (continuando no exemplo proposto), não lhe cabe apontar qual o modelo que entenda adequado. Tal medida compõe o mérito administrativo, cabendo, portanto, à população apontá-lo em um exercício de gestão participativa guiada pela racionalização intersubjetiva em procedimentos de ação comunicativa operados no bojo de audiências públicas com esse objetivo.

A contrario sensu e na pior das hipóteses – até haver questionamento na Justiça – poderá ocorrer de o próprio sistema atribuir essa tarefa a si mesmo, em uma equivocada definição de política pública com base em uma postura autoritária, solipsista e não recomendável, haja vista que se trata de definição de mérito administrativo que requer escolha pública.

Frise-se, o que não se pode admitir jamais é que o próprio Ministério Público, em situações-problemas adstritas ao mundo da vida e que não prescindam de escolhas comunitárias, sente na mesa de negociações para apontar o que a instituição entende como melhor para a comunidade. Sequer o argumento de que o órgão do Ministério Público goze de excelência em conhecimentos afetos à educação o autoriza a essa postura.

O que o Ministério Público tentará garantir com a sua postura resolutiva nesse caso serão apenas os processos deliberativos que comporão as políticas públicas que pretenderão reverter situações caóticas, para que sejam fruto de uma racionalização cultural operada sob os pilares da ação comunicativa porque, como dito, tratam de questões que envolvem escolhas acerca de assuntos típicos do universo do mundo da vida.

Assim, se houver resistência por parte do sistema a pactuar para submeter a reformulação da política pública ao controle e deliberação da comunidade, ou a considerar sua deliberação extraída de uma esfera pública em que foram obedecidos os fundamentos do paradigma da linguagem, admite-se até que, numa concepção que leve a democracia radical às últimas consequências, o Ministério Público exija judicialmente que assim ocorra. Mas, repita-se, a providência seria para assegurar a racionalização cultural-comunicativa; nunca para apontar o mérito administrativo que seus órgãos de execução entendessem melhor porque, caso assim sucedesse, o Ministério Público estaria apenas substituindo o titular do indesejado paradigma da consciência, impedindo que o gestor defina o interesse que toca ao mundo da vida, para que o próprio membro da instituição assuma esse papel de forma autoritária e descabida.

Uma última ponderação diz respeito à possibilidade de a escolha comunitária não se mostrar exitosa. Ora, assim como não há como se assegurar o êxito de políticas públicas

estabelecidas de forma autoritária, também não há como se garantir o sucesso de políticas que sejam fruto da racionalização comunicativa. Contudo, o que importa é que a instância de deliberação democrática seja acionada regularmente e que seja cumprido o ideal de gestão participativa no que toca às escolhas públicas que digam respeito a interesses sociais, sobretudo os de prestação material. O que não quer dizer, por outra via, que a execução das deliberações comunitárias não deva ser avaliada e monitorada pela própria sociedade e por órgãos que detenham poder de *accountability* horizontal como o próprio Ministério Público. Porém, como essas medidas compõem fases do *policy cycle* que não são pedagógico-propositivas, não serão tratadas neste trabalho.

Quanto à terceira fase do *policy cycle* sugerido por Howlett et al. (2013, p. 157-178), que tratará da decisão propriamente dita acerca do que comporá a criação ou aprimoramento da política pública de interesse social, é preciso distinguir o cenário de “influência” – ao qual Habermas adere enquanto possibilidade de impacto sobre o subsistema administrativo – do cenário de poder normativo – de cuja ausência na teoria habermasiana J. Cohen se ressentia, como tratado no item 2.1.

Obviamente que o ideal em termos de efetividade de democracia radical, é que o subsistema administrativo acolha as deliberações da esfera pública, sobretudo se maturadas por acreção, através de uma variedade de arenas públicas que consigam dar voz a uma extensa representação da sociedade civil, dos movimentos sociais e de suas redes. Contudo, os interesses dos imperativos sistêmicos são resistentes quando se pretende radicalizar a abordagem de uma política pública acerca de interesses sociais, haja vista que decisões que se aproximem mais do modelo racional e, conseqüentemente se afastem do modelo incremental (HOWLETT et al., 2013, p. 162-168) podem turbar a formação discursiva que sustenta uma suposta legitimidade de controle da sociedade pelo sistema, que se normalizou nas sociedades pós-coloniais e de capitalismo tardio.

Nesse aspecto, é razoável entender que instituições com poder de *accountability* horizontal, como o Ministério Público, possam exigir padrões de responsividade administrativa dos representantes do subsistema administrativo. Isso revela que a deliberação da esfera pública procedimentalizada à luz da teoria da ação comunicativa se institui como forte elemento de persuasão para a convergência dos interesses da sociedade civil com o fim do bem comum que se supõe que seja natural do sistema político. O argumento que soa intransponível é o de que se o interesse público material passou por um processo de publicização autêntico, não há porque se rejeitar o produto da racionalidade intersubjetiva a ele inerente.

Essa circunstância permite dizer que é possível que o Ministério Público, como mediador entre a esfera pública e o sistema, no bojo de um “procedimento administrativo stricto sensu” (no caso do Ministério Público do Maranhão), possa formular compromisso de ajustamento de conduta com a administração pública para que sejam contempladas as deliberações tomadas pela sociedade civil acerca de uma determinada política pública ausente ou deficitária.

Somente em caso de negativa a essa medida extrajudicial é que se cogitaria amealhar toda a comprovação acerca do que foi deliberado nas audiências públicas pedagógico-propositivas à luz da ação comunicativa – que comporia o procedimento administrativo instaurado pelo Ministério Público para essa finalidade – para que, no exercício de sua acepção demandista de atuação, a instituição, só então, proponha a devida ação civil pública.

5 O MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO E A ESTABILIZAÇÃO DAS CONDIÇÕES IDEAIS PARA A EFETIVIDADE DA PARTICIPAÇÃO POPULAR

Estabelecidos os atores da mobilização da nova esfera pública que é capaz de se articular para se imiscuir na formação de políticas públicas que contemplem interesses sociais, e demonstrado que formações de opiniões públicas a partir das bases da ação comunicativa se podem dar com a intervenção do Ministério Público, é preciso enveredar pela conformação de um modelo de efetividade da participação popular e pelas formas de perseguir a sua estabilização.

Portanto, neste capítulo, busca-se apresentar uma forma de aferir esse nível de efetividade e algumas possibilidades de ação do Ministério Público para promovê-lo. Ao final, serão apresentados, ainda, alguns exemplos conclusivos ou que podem ser aperfeiçoados, de alguns fatores para essa pretendida estabilização, já manejados pelo Ministério Público do Maranhão.

5.1 Uma forma de aquilatar a participação popular na definição de políticas públicas: o Cubo Democrático de Archon Fung

A teoria da ação comunicativa desenvolvida por Habermas pressupõe – o quanto maior, melhor, e, se menor, pelo menos adequada e suficiente – a participação efetiva dos atores sociais na esfera pública quando das discussões acerca de interesses sociais.

Como já visto, a crítica é exercitada nas arenas com base no lançamento de pretensões de validade criticáveis, movidas por metas ilocucionárias em que os falantes fazem-se entender para receber objeções e agregações, ao tempo em que oportunizam aos ouvintes anuir ou não com suas pretensões, sempre se afastando os discursos teleológicos com pretensões de êxito deliberado, para fazer exsurgir o discurso racional cultural com vista ao entendimento. Esses discursos devem representar aspectos dos três conceitos normativos de mundo: objetivo, social e subjetivo.

A proposta deste trabalho remete ao argumento de que as já aludidas audiências públicas pedagógico-propositivas e os efeitos práticos de suas respectivas deliberações tenham sucesso numa relação diretamente proporcional à capacidade de especificação dos temas e situações, e de restrição numérica do público-alvo, sendo essas arenas, portanto, mais

exequíveis em realidades locais, comunitárias e municipais. Nesse sentido, converge a percepção e as pesquisas de Lubenow quando afirma que

estudos indicam que a categoria de esfera pública deliberativa provê uma perspectiva analítica apropriada para analisar procedimentos deliberativos em pequenos grupos; que questões de participação e deliberação funcionam melhor em interações locais, conferindo modos mais efetivos de participação democrática (2010, p. 252).

Pode-se dizer também que além de garantir a participação dos atores, uma esfera pública vibrante deve ser capaz de afastar os discursos com metas perlocucionários e garantir consensos deliberativos acerca de direitos e de políticas públicas que os possam contemplar preferencialmente da forma mais próxima de um modelo racional (não incremental) de decisão.

Outro aspecto de que Habermas se ocupa é a repercussão dessas deliberações no âmbito do sistema, ou seja, em que extensão essas decisões serão acolhidas pelo subsistema administrativo para se tornarem realidade com carga de responsividade (identidade entre o que a sociedade civil almeja e o que lhe é realmente ofertado no contexto de políticas de bem-estar social). Nesse ponto, Habermas especula que as deliberações da esfera pública podem no máximo exercer forte influência sobre o sistema, não chegando necessariamente a um caráter normativo-implementador das vontades escorreitas, posição que faz com que seus críticos reverberem que essa postura tímida da sua teoria frustraria as promessas da democracia radical.

Portanto, pelo que se observa, poder-se-ia dizer que Habermas se preocupa com três eixos sobre os quais podem se desenvolver os fundamentos da sua teoria: quantidade e qualidade dos atores, forma de apreciação das questões na esfera pública, e poder normativo das deliberações.

Esses pontos de preocupação de Habermas remetem ao mecanismo criado por Archon Fung, de avaliação do grau de efetividade de participação popular e da repercussão de suas deliberações (ou outra espécie de produto das discussões) na esfera sistêmica.

Fung parte do pressuposto de que os *policy-makers* que representam o sistema são, de alguma forma e em algum grau, “deficientes”. Nesse sentido especula que eles podem não ter conhecimento sobre a matéria, competência, vocação para a coisa pública ou traquejo para comandar o processo e estimular forças de cooperação. Por isso, afirma que a participação direta dos cidadãos na governança pode remediar essas deficiências, sendo

importante que se destaquem três aspectos que revelam a maior ou menor efetividade dessa participação:

Há três dimensões importantes ao longo das quais as formas de participação direta variam. A primeira diz respeito a **quem participa**. Alguns processos participativos são abertos para todos os que desejam participar, enquanto que outros demandam apenas a participação da elite das partes interessadas tais como representantes de grupos. A segunda dimensão especifica **como os participantes trocam informações e tomam decisões**. Em muitas arenas públicas, participantes simplesmente recebem informações de representantes do governo, que anunciam e explicam as políticas. Pouquíssimos espaços públicos são deliberativos no sentido de os cidadãos tomarem decisões, discutir razões, e algumas vezes mudarem suas concepções no curso das discussões. A terceira dimensão descreve a **ligação entre discursos e política ou ação pública**. Essas três dimensões – extensão de participação, modo de comunicação e decisão, e dimensão da autoridade da decisão – constituem um espaço no qual qualquer mecanismo particular de decisão pública pode ser alocado (FUNG, 2006, p. 66, grifo nosso).

Na verdade, a proposta de Fung é oferecer não uma ferramenta de avaliação, mas de categorização do *status* da participação democrática. Por isso, representa as variáveis “participantes, comunicação e modo de decisão” e “autoridade e poder” em três eixos que, respectivamente, variam de patamares mais ou menos inclusivos (para participantes), mais ou menos intensos (para comunicação e modo de decisão) e de maiores ou menores (para autoridade e poder). O que se investigam são respostas a três pontos acerca da efetividade da participação popular: quem participa, como participa e no que resulta essa participação.

O que Fung almeja é inter-relacionar os níveis dessas variáveis representados de forma gradativa e crescente em eixos que se ligam por um ponto de intersecção (vértice) no limite do que é mais exclusivo para participantes, mais intenso para a comunicação e modos de decisão e maior em termos de autoridade da decisão. A projeção das linhas dos eixos “comunicação e modo de decisão” (inclinado à esquerda, no sentido do vértice para baixo) e “autoridade e poder” (vertical, no sentido do vértice, para cima) sobre o eixo horizontal de “participantes” (horizontal, no sentido do vértice para a direita), forma figuras tridimensionais que revelam a representação dos níveis de efetividade da participação popular, a que Fung chamou de “cubo democrático”.

Quanto ao eixo que representa quem participa do processo decisório, Fung trabalha com categorias que oscilam de uma esfera pública difusa e aberta até apenas funcionários burocráticos encarregados de apreciações técnicas, e subordinados aos representantes políticos eleitos; quanto ao eixo que representa como esse atores participam, as categorias oscilam desde ouvir como espectador até deliberar efetivamente e de forma solipsista com base em critérios técnicos; e quanto ao eixo que representa o que resulta dessa

participação, as categorias variam de apenas benefícios pessoais de um despertar para a cidadania, até a co-governança e a autoridade direta das deliberações populares nas ações governamentais.

Há quem sugira algumas adequações nos eixos do cubo democrático de Fung. Franchini et al. (2011, p. 182-183) sugerem quatro alterações: na primeira (1), haveria a inversão em si mesmas das categorias dos eixos “autoridade e poder” e “comunicação e modo de decisão”. O objetivo seria supostamente tornar a disposição dos elementos de forma crescente, como no eixo de “participantes”; na segunda (2), haveria a alteração do nome do eixo “comunicação e modo de decisão”, para “envolvimento no processo decisório”; na terceira (3), haveria a eliminação da categoria “expertise técnica”. Isso se deveria ao fato de o conhecimento técnico não ser uma forma de decisão, mas sim um subsídio para a tomada de decisões. Implica dizer que o processo de tomada de decisões poderia transcorrer segundo qualquer uma das formas elencadas no eixo, com ou sem a utilização de conhecimento técnico; e, na quarta (4), haveria a ampliação das categorias do eixo “participantes” porque elas supostamente não preveriam o universo complexo das formas de representação alternativa.

Para os fins deste trabalho, opta-se por adotar o formato original dos eixos do cubo democrático de Fung. É que, com relação a (1), as inversões dos níveis de autoridade e de intensidade da força e dos modos de decisão dos citados eixos fariam com que representações mais arraigadas ao sistema ficassem mais distantes do vértice, o que parece contrariar a ideia de Fung de demonstrar concentração e exclusividade das decisões que menos consideram as deliberações da esfera pública; quanto a (2), parece que tal proposta se chocaria com a concepção de Fung, de deixar claro que as formas de participação migram de posturas omissivas para comissivas, pois quando as variáveis do eixo passam de “desenvolver preferências” para “barganha e negociação” vê-se claramente que os atores passam do estado apático de espectadores sociais, para o de intervenientes da transformação que almejam, ou seja, deixam de apenas se comunicar para também provocar modos de decisões; quanto a (3), na mesma esteira do que se disse em relação à primeira, a falta da categoria que trata da expertise eliminaria a formação de um cubo que representasse a forma mais restritiva possível do racionalismo social (não cultural), que seria a combinação da decisão por expertise, com poder e autoridade direta, realizada por técnicos burocratas comandados por detentores de mandatos eleitorais; e, quanto a (4), a proposta apenas estenderia o espectro de possibilidades do cubo em uma estratificação que talvez fosse dispensável, já que outros públicos que possam ser sugeridos podem ser considerados inseridos nas categorias propostas por Fung no eixo “participantes”, sobretudo dentro de “interessados leigos”.

Feita essa ressalva que se considera importante, passa-se às categorias dos eixos.

No eixo “participantes”, Fung (2006, p. 67-68) sugere oito categorias: 1ª) “participantes da esfera pública difusa”, que abrange todos aqueles que queiram participar do processo de discussão, independente do seu nível de envolvimento com a matéria e da forma de recrutamento, se mais ou menos espontânea. Fung chama essa categoria de “público”, mas poderia ser chamada de “grande público”; 2ª) “participantes auto selecionados”: pertencem a subgrupos da população em geral. Sua interação pode não interessar para a discussão do genuíno interesse público acerca de situações-problema muito específicas; 3ª) “participantes com recrutamento direcionado”: trata-se de um público que frequentemente está menos propenso a participar das discussões. “O recrutamento seletivo pode também ocorrer *passivamente*, com a promoção de incentivos estruturais que fazem a participação mais atrativa para aqueles que ordinariamente são menos prováveis que participem nas políticas” (FUNG, 2006, p. 67); 4ª) “participantes selecionados aleatoriamente”: é uma escolha aleatória em meio à população em geral. Implica a melhor garantia de representatividade descritiva, porém, funciona mais para a formação de “células de planejamento” para assuntos de discussão pública. É um critério utilizado na composição de Júris; 5ª) “participantes interessados não-profissionais (leigos)”: não são remunerados e geralmente têm um profundo interesse em algum assunto público e, assim, investem tempo e energia substanciais para representar e servir aqueles que tem o mesmo interesse ou perspectivas, mas que escolhem não participar; 6ª) “participantes interessados profissionais”: espécie de mão de obra especializada que representa organizações (ONGs e movimentos sociais) que tratam de assuntos temáticos específicos e que podem, inclusive, ser funcionários públicos. Da 2ª à 6ª categorias de participantes, Fung chama de “minipúblicos”; 7ª) “políticos profissionais”: representantes eleitos que supostamente representam os interesses dos administrados, mas que estão em relação direta com os interesses dos subsistemas administrativo e econômico; e 8ª) “administradores e técnicos”, que são detentores de expertise e que ocupam a burocracia pública. Essas duas últimas categorias, Fung chama de “Estado”.

Quanto ao eixo da “comunicação e modo de decisão”, Fung especifica cinco categorias. Das três primeiras, sobretudo da segunda e da terceira, embora prodigiosas porque nelas se aloca exatamente o processo da *práxis* do agir comunicativo de que se tratou no item 3.4, não se infere uma postura comissiva no sentido de fazer valer as deliberações da esfera pública junto ao sistema. Já as duas últimas categorias tratam exatamente dessa nuance. Daí falar-se, quanto às primeiras em “formas de comunicação” e, quanto às últimas, em “modos de decisão”.

No primeiro bloco, quando Fung trata da categoria “ouvir como espectador”, afirma que:

A grande maioria daqueles que comparecem a eventos como audiências públicas e encontros comunitários não avança para além de reservar-se às suas próprias visões de tudo. Em vez de irem além, eles participam como espectadores que recebem informações acerca de alguma política ou projeto, e testemunham embates entre políticos, ativistas, e grupos de interesse. Há poucas arenas públicas nas quais todos são espectadores (FUNG, 2006, p. 68).

Já quanto às categorias de “expressar” e de “desenvolver preferências”, os atores agem nas arenas dentro do processo salutar de discussão, porém, sem poder de deliberação acerca de políticas públicas. Nessas categorias é que são realizados os embates entre pretensões de validade criticáveis, com a participação dos grupos de interesse e dos novos movimentos sociais e suas redes, e com o fomento ao jogo persuasão/dissuasão que definirá as preferências públicas que se extrairão das interações comunitárias. Como afirma Fung (2006, p. 68), aqui os falantes e seus grupos “encorajam participantes a aprender acerca dos assuntos e, se apropriado, a transformar suas visões e opiniões, haja vista que os proveem de material educacional e memoriais para, ao final, consultá-los para tratarem do mérito e das inúmeras alternativas”.

Nas categorias mais comissivas deste eixo, Fung trata de três processos de decisão que poderiam ser relacionados com as formas de decisão da terceira fase do *policy cycle* proposto por Howlett et al., admitidos neste trabalho.

Na primeira dessas três categorias (quarta do eixo), tem-se “barganha e negociação”. Segundo Fung (2006, p. 68), aqui os participantes conhecem o que querem e o modo como as decisões convergirão às suas preferências. Para verem prosperar suas pretensões, os atores se valem das parcelas de influência ou de poder que tenham. “A exploração e o toma-lá-dá-cá de barganhas permitem que participantes encontrem as alternativas mais disponíveis para avançar nas preferências que lhes são comuns”.

Nessa categoria, poder-se-ia dizer que ainda que sejam submetidas à esfera pública, tratam-se de asserções eminentemente de pretensões de êxito que se operam por ações teleológicas não-comunicativas e que, quando submetidas a um corpo de atores que sobre elas delibere, são suscetíveis a serem sustentadas mediante metas perlocucionárias que se afastam do paradigma da linguagem.

O exercício da barganha em sede de elaboração de políticas públicas, remete também à ideia de Howlett et al., (2013, p. 160-168) de que o produto dessa interação dificilmente resultará em um modelo racional ou em algo que se aproxime demais dele, haja

vista que este modelo implica quebrar os paradigmas de enfrentamento das situações-problemas, enquanto que o resultado que fatalmente se alcançará com a barganha (em um modelo incremental de decisão) se ocupará tão-só em dar uma nova roupagem à política, mas sem alterá-la significativamente.

Já na segunda dessas três categorias (quinta do eixo), tem-se o modo de decisão da deliberação e negociação. Nessa modalidade, aloca-se o processo de entendimento da esfera pública e o seu deslocamento pelas eclusas em direção ao centro do sistema. Trata-se de um formato em que se prima pelo compartilhamento de ideias e de percepções dos conceitos formais de mundo e em que, ao contrário do produto das barganhas, as deliberações geram consensos “baseados em razões, argumentos e princípios” que interessam ao mesmo pano de fundo em que subjazem os atores da esfera pública: o seu mundo da vida. Nessa categoria, afirma Fung que

participantes deliberam para descobrir o que eles querem individualmente e como grupo. No mecanismo estruturado para criar deliberação, é típico que participantes absorvam material educacional substancial sobre os assuntos e troquem perspectivas, experiências e razões entre si para desenvolverem suas visões e descobrir seus interesses. No curso do desenvolvimento de suas visões individuais no contexto de grupo, mecanismos deliberativos frequentemente empregam procedimentos para facilitar a emergência de acordos principais, classificação de divergências que persistem e a descoberta de novas opiniões acerca do que os participantes melhor valorizam. [...]. Em teoria política, esse modo tem sido elaborado e defendido como um ideal deliberativo da democracia (2006, p. 69).

A última das categorias comissivas (sexta do eixo do “modo de decisão”) trata da forma de decisão que representa o paradigma da consciência. Na seara do *policy cycle*, equivale a desconsiderar qualquer apreciação da esfera pública, feita por qualquer público que a componha, para fazer valer aquelas decisões que o administrador solitário, na sua apreciação solipsista e mediado pelos elementos deslinguisticados do poder e do dinheiro, entende que devam prevalecer. Para a consecução dessa categoria, o subsistema administrativo se vale da memória discursiva da modernidade eurocêntrica para acionar o estigma da suposta imprescindibilidade do tecnicismo e da burocracia na percepção acerca das melhores políticas públicas, aliado à também suposta irracionalidade das massas que faria com que a esfera pública não fosse capaz de indicar os caminhos do seu próprio destino.

Por fim, tem-se o terceiro eixo do cubo democrático de Fung. Aquele que trata do grau de autoridade e poder das decisões dos seus participantes junto à esfera sistêmica.

Como dito, Fung descreve um cenário que sugere a possibilidade de haver uma oscilação desde nenhuma influência das deliberações da esfera pública, até o poder normativo de lhes ser atribuída “autoridade direta” para a implementação de políticas.

A primeira das categorias que Fung traz nesse eixo é a percepção de que frequentemente a participação nas arenas públicas serve apenas para benefício pessoal do ator. Significa dizer que ele mesmo não acalenta a expectativa de que sua opinião seja recepcionada pelo sistema. Está na arena apenas para se desenvolver enquanto cidadão e pelo senso de obrigação cívica.

Já na segunda categoria, da “influência comunicativa”, Fung deixa claro que há situações em que “mecanismos de participação exercem influência no Estado”, sobretudo quando se tratam de interesses que têm a razoabilidade do seu acolhimento visibilizada pelos movimentos sociais. O que ocorre nesta categoria é que os funcionários do primeiro escalão do governo e os encarregados da burocracia estatal, bem como os próprios políticos que exercem o poder, não se veem imunes ao que pode resultar de uma potencial repercussão negativa do não acolhimento da opinião pública mobilizada.

Na terceira categoria, “aconselhamento e consulta”, parece estar a utopia habermasiana. Nela, vê-se claro que há uma reaproximação entre sistema e mundo da vida em prol do bem comum (terapia à patologia do desengate). É que, nesse modelo, Fung não ignora a autoridade do sistema, mas alarga as eclusas do trajeto periferia/centro para que o produto da publicização dos temas e situações submetidos à esfera pública tenha ressonância no âmbito do subsistema administrativo, o qual aceita apaziguar a racionalidade cultural latente para transformá-la em responsividade administrativa. Diz Fung que nessa categoria,

fóruns participativos exercem influência na autoridade pública. Nesse modo, funcionários preservam suas autoridades e poder, mas se comprometem a receber a contribuição dos participantes. Essa forma exige a existência de muitas audiências públicas e muitos outros encontros para se prover de tais consultas (2006, p. 69).

Na penúltima categoria, embora Fung não sugira uma participação aberta, em arenas, que vá além dos representantes dos grupos de interesse na mesa de negociação, bem como dos técnicos e burocratas que se encarregam de formalizar as políticas públicas, cita um modo de decisão que trata de verdadeira relação de co-governança entre sociedade civil e sistema, na qual há “cidadãos que participam junto com funcionários para produzir planos e políticas ou para desenvolver estratégias para ações públicas” (2006, p. 69).

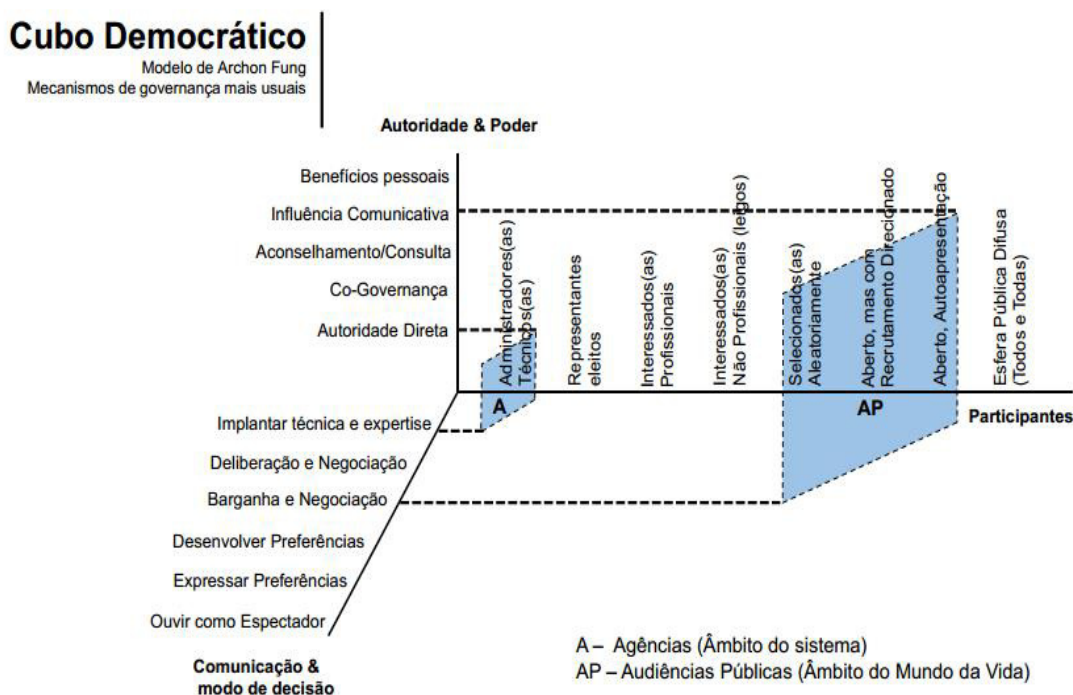
Essa categoria pode significar um processo de institucionalização da participação direta e decisiva da esfera pública no *policy cycle*. Podem-se dar, como exemplo, tanto a aceitação do poder normativo das decisões dos conselhos sociais, como também a adesão voluntária dos representantes do sistema à prática institucional de acolher as deliberações da esfera pública na hipótese de construção de políticas que requerem escolhas públicas intrinsecamente afetas ao mundo da vida. Essa postura pode ser fruto do papel profícuo de mediação de instituições que tenham o poder-dever institucional de defender interesses sociais enquanto agentes da vontade política transformadora. O Ministério Público se amolda a esse papel.

Por fim, Fung (2006, p. 69) traz a última categoria do eixo de “autoridade e poder”. Nela, afirma que há um “alto nível de empoderamento em que determinados participantes exercem uma autoridade direta para tratar de decisões e de recursos públicos”.

Talvez essa categoria corresponda à utopia de uma democracia radical para além da influência junto às instâncias decisórias, antes da qual Habermas se retrai. De fato, essa categoria parece possibilitar um sitiamento das estruturas do Estado pela sociedade civil que talvez não esteja dentro dos limites de uma proposta de poder comunicativo que, embora reafirme o papel proativo da esfera pública, não ignore os limites que devem contê-la justamente por não se ignorarem as funções do Estado.

Diante da estruturação dos três êxitos do seu cubo democrático, Fung o ilustra com dois mecanismos muito comuns de governança: um eminentemente sistêmico, afeto às agências governamentais, e em que os participantes que deliberam com autoridade direta são quase sempre burocratas e funcionários com especialidade técnica que implantam sua expertise na formação de políticas que nem sempre correspondem às expectativas da sociedade; e, por outro lado, um mecanismo de audiências públicas em que os participantes se apresentam para as discussões porque o tema lhes interessa por algum motivo ou porque os grupos de interesse a que pertençam têm alguma afinidade institucional ou ideológica com o tema. Neste mecanismo, as deliberações sofrem a ingerência de barganhas e negociações para se implementarem o quanto possível, além de que tais deliberações serão submetidas ao crivo da burocracia sistêmica, reduzindo-se sua autoridade à mera influência comunicativa sobre os *policy-makers*. Como afirma Fung, “esses dois mecanismos se encontram em lados quase opostos do cubo em termos de quem participa, de como eles se comunicam, e da extensão da sua influência na ação pública” (2006, p. 70):

Figura 2 - Cubo democrático. Modelo de Archon Fung para os mecanismos de governança mais usuais.



Fonte: Archon Fung, 2006.

Para situar o cubo democrático diante do objetivo deste trabalho, é importante recapitular brevemente aspectos da pesquisa.

A proposta deste trabalho é a de que é possível inaugurar esferas públicas vibrantes e participativas em que se produzam entendimentos fidedignos que eclodam na forma de opinião pública acerca de interesses sociais, para a consecução dos quais não se prescindem de consultas populares aceca da forma de os contemplar. Mais adiante, avança-se para a concepção de que é possível que a esfera pública participe ativamente do processo de deliberação acerca das políticas públicas respectivas, nas três primeiras fases do modelo de *policy cycle* de que tratam Howlett et al.: agenda, formulação e decisão. Para esse fim, a ação comunicativa pode ser a ferramenta de deliberação que opere à luz do paradigma filosófico do giro linguístico.

Porém, a ideia central deste trabalho é que, agindo sob a sua face resolutiva, o Ministério Público pode funcionar como mediador entre sociedade civil e sistema para que as deliberações acerca dessas fases do *policy cycle* alcancem responsividade administrativa.

Esse raciocínio remete a um desafio final: demonstrar como é possível, através desse esforço institucional, fazer com que o cubo democrático de Fung se mantenha nas

condições ideais de efetividade de participação popular: com o eixo “participantes” oscilando entre esfera pública difusa e interessados profissionais (a depender da espécie de direito submetido à discussão); com o eixo “comunicação e modo de decisão” estagnado no nível da deliberação e negociação; e com o eixo “autoridade e poder” estagnado no nível de co-governança.

Para tanto, desenvolver-se-á uma proposta de desforço contra os imperativos sistêmicos através de fatores que estabilizem essas condições ideais de efetividade da participação popular, os quais poderão ser empreendidos pelo Ministério Público. Esse exercício será objeto do próximo item deste capítulo e será ilustrado no último item com exemplos pontuais de atividades desenvolvidas pelo Ministério Público do Estado do Maranhão.

5.2 Os fatores de estabilização das condições ideais para a efetividade da participação popular

De acordo com a representação do Cubo Democrático de Fung, uma conformação razoável que contemplasse a democracia deliberativa na formação de políticas pública acerca de interesses sociais, haveria de estabilizar algumas categorias ou grupos de categorias dos eixos que o compõe. Além disso, os fatores que seriam mobilizados para promover essa estabilização dos eixos devem ter a pretensão de implementar ao máximo as ficções de que Habermas trata como imprescindíveis para que a ação comunicativa ocorra: autonomia dos agentes, independência da cultura e transparência da comunicação.

Quanto ao eixo “participantes”, há uma observação inicial a ser feita. É que embora este trabalho não afaste a possibilidade de participação de representantes do sistema nas arenas públicas informais, o que se está a tratar é de um processo inclusivo de quem estava aliado do processo deliberativo acerca da formação de políticas públicas. Quer-se dizer que a conformação que se dará para a representação ideal de cubo democrático que acolha com efetividade a participação popular partirá de categorias do eixo *participantes* que representem públicos cujas opiniões eram desconsideradas pelo sistema ou que, no máximo, eram vistas como sugestivas, mas não vinculantes.

Como poderia sugerir a proposta do reacoplamento de Habermas, poder-se-ia considerar que todas as categorias desse eixo seriam passíveis de ser consideradas, mas como se trata de um processo de inclusão, as categorias que serão consideradas no cubo ideal hipotético oscilarão apenas de “esfera pública difusa” até “interessados profissionais”. As

categorias “representantes eleitos” e “administradores e técnicos” ficarão de fora dessa proposta de conformação porque se constituem de atores cujas opiniões comumente já são consideradas no processo de formação de políticas, posto que nessa seara, na verdade, eles ocupam o centro do sistema.

Nesse ponto, avulta uma segunda observação para esse eixo. É que a aludida estabilização de categorias, neste caso, se dará em torno de um grupo de categorias.

Observe-se, porém, que o trânsito pela diversidade de categorias de participantes não desvirtua o propósito de implementação da participação popular. Nesse ponto, é preciso distinguir que nem sempre problemas acerca da efetividade de interesses sociais demandam a participação de uma esfera pública difusa. Há assuntos que embora tenham efeitos difusos, aproximam-se mais intrinsecamente dos interesses que dizem respeito a grupos que são afetados no seu âmago indissociável, assim também para o caso de interesses de integrantes de entidades de classe.

Isso não quer dizer que esteja afastada a possibilidade de formação de redes de interesses movidas pela transversalidade de direitos, mas sim que nem sempre um problema alcança uma representatividade política material muito extensa e que, nesses casos, é possível que o arranjo democrático admita um processo deliberativo com participantes mais especificados. O mesmo se pode dizer quando a política pública é definida em lei de forma muito estrita, com pouco espaço para a colmatação da discricionariedade administrativa.

No eixo “autoridade e poder”, qualquer variação da influência (ou normatividade) das deliberações coletivas à luz da ação comunicativa sobre as decisões administrativas poderá ser considerada como resquício das patologias do desengate e da colonização do mundo da vida, caso o vértice que emergja desse eixo tenha como ponto de partida categoria que seja diferente da “co-governança”. Isso porque na co-governança é que haverá efetivamente uma simbiose entre os interesses do mundo da vida e do sistema numa perspectiva do “reacoplamento”. É nela também que as questões que são intrínsecas ao mundo da vida e que, por isso, necessitam de deliberação comunitária, poderão ser consideradas numa relação de contingência em um grau de impossibilidade de sua rejeição deliberada e solipsista por parte de quem gere o sistema.

O que se sugere é que no nível da co-governança há mais efetividade em se verem concretizados os resultados de arranjos institucionais participativos com vista à resolução de problemas de forma colaborativa. Em que pese o *policy cycle* eventualmente se estender em razão da meticulosidade dos fluxos comunicativos, para se verem as deliberações das arenas públicas passarem por processos de acreção, o produto desses arranjos estará mais próximo

da responsividade administrativa que se espera numa proposta de democracia deliberativa se a relação entre sistema e sociedade civil estiver no nível da co-governança. Como afirma Almeida,

Deve-se ter em mente, e de antemão, que ao se optar por resolver um problema de forma colaborativa, há grandes chances de que seja um processo demorado e mais difícil do que somente **aconselhar** (ou mesmo, em alguns casos, **impingir**) pessoas a adotarem uma determinada solução, especialmente customizada para seu caso. No entanto, apesar de à primeira vista parecer mais complexo, utilizar-se de mecanismos colaborativos torna um programa ou proposta de solução mais suscetível de ser centrado no que realmente as pessoas desejam, e, por conseguinte, com maior probabilidade de ser eficaz (ALMEIDA, 2015, p. 185-186, grifo nosso).

O que se entende por “impingir” e “aconselhar” no processo de formação de políticas públicas é a representação de posturas sistêmicas que se alocam nas categorias “aconselhamento/consulta e autoridade direta” do eixo “autoridade e poder” do cubo democrático. A primeira, numa postura passiva e interagente (mas não vinculada) do sistema em relação à sociedade civil, e a segunda, em uma postura mesmo reativa e impositiva do sistema, em que se vê a suplantação dos ideais da sociedade civil pelos imperativos sistêmicos. Portanto, o nível da co-governança se apresenta mais adequado à proposta de efetividade da participação popular no *policy cycle* que pode ser fomentada pelo Ministério Público.

No eixo “comunicação e modo de decisão”, é preciso afastar ao máximo o que dê suporte às decisões segundo o modelo incremental de que tratam Howlett et al. (2013, p. 165). Significa dizer que, preferencialmente, políticas públicas que visam contemplar interesses sociais aviltados devem ser elaboradas sob uma perspectiva que as afaste de processos políticos que envolvam a barganha de atores que estão mais próximos ao centro do sistema.

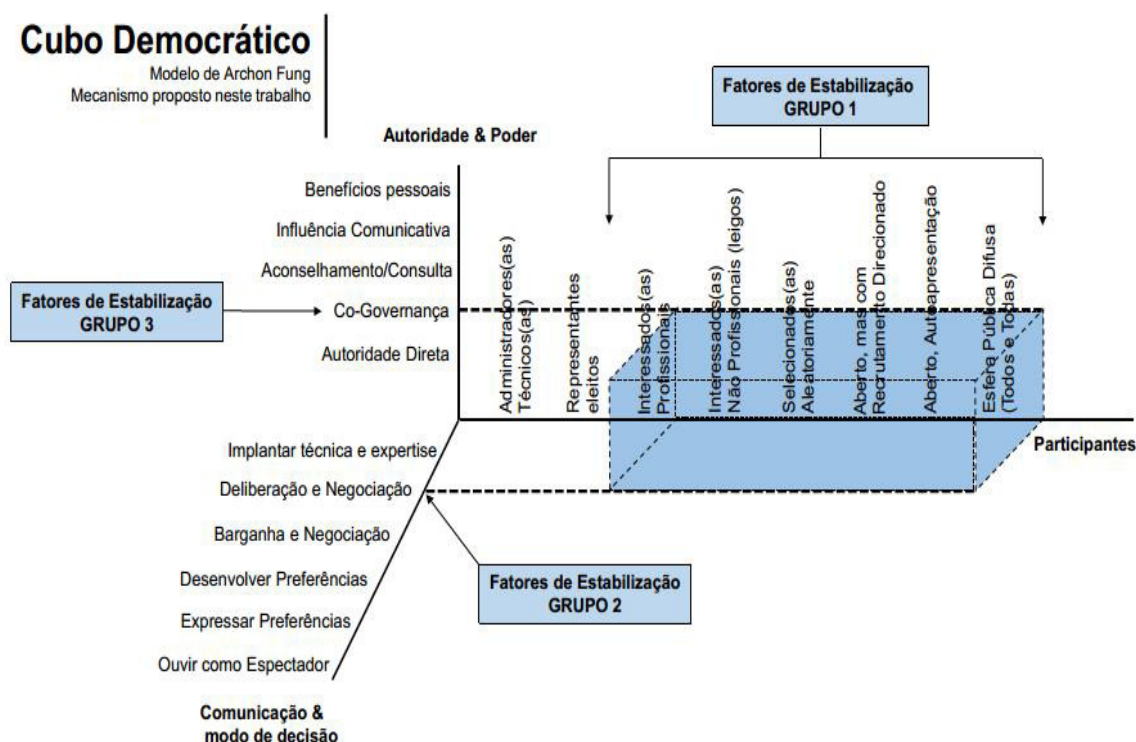
Neste trabalho, pode-se dizer que essa abordagem implica que o cubo ideal hipotético, para esse êxito, deve contemplar os processos que acolham o quanto mais possível os arranjos democráticos concebidos à luz da ação comunicativa de Habermas, mas para além do propósito de influenciar o sistema. É que a co-governança que se almeja passa pela construção de consensos que operam pela ideia de que assuntos que requerem apreciação comunitária não podem ignorar a deliberação construída comunicativamente, sob pena de decisões que não a contemplem recaírem na materialidade do desengate entre mundo da vida e sistema.

Não se pode dizer que o processo de estabilização desse cubo hipotético será gracioso e sem resistências, até porque, como já se viu, os representantes do sistema tendem a contemplar os seus próprios interesses e os das forças que estão mais próximas do seu centro,

e que frequentemente operam pelos meios deslinguisticados do poder e do dinheiro. Por isso a necessidade de se lançarem fatores que estabilizem os níveis ideais para os respectivos eixos, cuja tarefa pode ser atribuída a entidades com a incumbência de defesa de interesses sociais e que tenham certo poder de *accountability* horizontal, como é o caso do Ministério Público.

Diante dessas considerações, a representação ideal do cubo democrático de Fung para uma efetividade da participação popular poderia se apresentar da seguinte forma:

Figura 3 - Cubo democrático ideal hipotético para a efetividade da participação popular.



Para conceber o Ministério Público como ator importante no processo de estabilização da conformação ideal desse cubo democrático com vista a se produzirem políticas públicas que envolvam a opinião da sociedade civil em seu ciclo, é preciso aliar o poder-dever da instituição de exigir do sistema uma maior aproximação a níveis razoáveis de responsividade administrativa, com os seus poderes investigatórios e o mais que possa significar o conteúdo de seus poderes implícitos.

O que avulta em torno dessa assertiva é que o Ministério Público, no exercício da sua incumbência constitucional de defesa de interesses sociais, poderá lançar mão não só do seu poder de requisição e notificação, mas também de todos os meios que sejam apropriados para essa defesa, desde que não subvertam a natureza das suas funções institucionais.

O Ministério Público enveredar por medidas que se subsumam nessa abordagem exige uma aproximação sua com a sociedade civil, mas, ao mesmo tempo, impõe uma equidistância necessária diante dela para que a instituição não torne a sua intervenção passional, não incorra em prática vedada de assessoramento e não se imiscua indevidamente na formação do mérito administrativo. O que é preciso esclarecer é que o papel do Ministério Público no fomento à participação popular é buscar uma opinião pública esclarecida formada a partir de arranjos democráticos que garantam o paradigma da comunicação, além de se relacionar com as forças sociais e com o sistema de forma que se posicione como um defensor do que foi construído de forma colaborativa sob a perspectiva do reacoplamento entre essas duas figuras.

Várias medidas poderiam ser pensadas a pretexto de se adequarem a essa perspectiva de atuação resolutiva. O objetivo deste trabalho, porém, é demonstrar que o Ministério Público pode ser um ator importante nessa mediação entre sistema e mundo da vida e que essa interface pode ser posta em prática através da adoção de algumas iniciativas que podem estabilizar a conformação ideal de cubo democrático em favor da participação popular.

Note-se que eventualmente essas intervenções visarão uma efetividade de democracia radical pela participação popular numa acepção para além da mera influência e da mobilização da esfera pública somente em momentos de crise, que é para onde parece se dirigir o pensamento de Habermas. Aliás, esse é um dos pontos da crítica à sua teoria, de que por razões como essa ela deixaria a desejar como proposta a essa radicalização. E para ultrapassar esses limites, algumas condições devem subjazer nas medidas a serem concretizadas. É assim que Cohen afirma que:

Talvez porque se ocupe principalmente da questão da possibilidade, Habermas pensa que basta defender a influência autônoma que flui da periferia sob condição de crise. Mas uma vez que o caso está posto, podemos perguntar se há outra forma de participação cidadã que alcançaria mais plenamente essa promessa da democracia radical. Essas formas terão que atender a três condições: devem permitir e incentivar insumos que reflitam experiências e preocupações que podem não ocupar a agenda atual (sensores, enraizados na experiência e informações locais); elas devem fornecer uma avaliação disciplinada das propostas por meio de deliberação que englobe valores políticos fundamentais; E (aqui vamos além da ênfase de Habermas nos movimentos sociais em períodos de crise), elas também devem proporcionar ocasiões mais institucionalizadas e regularizadas para a participação do cidadão na tomada de decisão coletiva (e talvez, ao fazê-lo, melhorar a qualidade do discurso na "esfera pública informal"). Em suma, devem ser autônomas, deliberativas e institucionais (COHEN, 1999, p. 410).

Uma proposta de estabilização dos eixos do cubo democrático em uma conformação que garanta a efetividade da participação popular e a sua influência (ou

normatividade) para a formação de políticas, deve ter esse pano de fundo quando à esfera pública: atores autônomos o quanto mais melhor em suas deliberações, as quais se devem dar por procedimentos que afastem a ingerência dissimulada de imperativos sistêmicos e, o quando mais possível, promover-se a institucionalização das arenas públicas para que elas entrem formalmente ou materialmente no *policy cycle*, com o mínimo de resistência.

Para a estabilização do eixo *participantes* entre as categorias *esfera pública difusa* e *interessados profissionais*, pode ser citado um Grupo 1 de fatores de estabilização passíveis de serem adotados pelo Ministério Público: incentivo ao associativismo local (1), oficinas de capacitação temática (2), medidas contra coações (3), e eventos e campanhas para gerar envolvimento comunitário (4).

A medida (1) se justifica porque não é possível imaginar uma boa movimentação e interação de atores da sociedade civil nas arenas públicas (dentre elas, o fórum do Ministério Público) se não houver sujeitos de direitos mobilizados e organizados. Há uma necessidade de se debelar a dispersão entre potenciais integrantes de grupos de interesse, a fim de que a representação política material se visibilize.

Para continuar no exemplo da formação de política pública para um ensino de qualidade, pode-se pensar que em uma escola que não atinge sucessivas metas do IDEB, os pais de alunos devem ser informados do caos de ensino público a que seus filhos são submetidos e, mais do que isso, é preciso que se organizem para reivindicar melhorias e para que lhes seja justificado o porquê de os padrões rasos de qualidade não estarem sendo alcançados pela escola.

Nesse sentido, não resta dúvida de que associações de pais de alunos em cada uma das escolas públicas de um município seria um fator importante na defesa do direito à qualidade no ensino. É nesse ponto que se mostra importante a posição do Ministério Público.

É que a instituição pode convocar audiências públicas e reuniões com esse público no sentido de conscientizá-lo da importância do associativismo em torno dos seus interesses para constranger a administração pública em uma verdadeira prática de *accountability* social.

Em razão de ser função do Ministério Público fiscalizar o processo de formação de entidades associativas e fundações, membros da instituição poderão sustentar painéis em reuniões com esses grupos para informar o que é exigido para que a associação seja considerada regular. Contudo, não poderá prestar auxílio na elaboração de estatutos, registros e outras providências que devem ser de responsabilidade da entidade.

Nada impede também que, para (2), o Ministério Público organize eventos que visem a capacitação da sociedade civil acerca dos seus interesses sociais. Oficinas temáticas

visam formar opiniões esclarecidas e uma melhor qualificação para lidar com os problemas enfrentados pelos grupos de interesse. Com foco em públicos que gravitam em torno da causa da educação de qualidade, podem ser promovidas, por exemplo, oficinas acerca de temas como FUNDEB, controle social de contas públicas, planejamento pedagógico para gestões de crise, alimentação e transporte escolar. O mesmo se diga a outros grupos de interesse, que podem ser beneficiados com oficinas que prestem informações sobre políticas e medidas que garantam afirmação e reconhecimento de públicos historicamente estigmatizados como homossexuais, transgêneros, negros e mulheres.

Outra iniciativa de que o Ministério Público poderá se valer para incentivar a mobilização e liberdade dos participantes da esfera pública, é a adoção de medidas judiciais pela defesa de interesses individuais indisponíveis quando atores pontuais ou grupos sofrerem qualquer represália por parte do sistema apenas por estarem se movimentando em torno da defesa de seus interesses. Tratam-se de medidas contra coações (3) injustificadas e ilegais que podem surgir quando há uma resistência do sistema ao reacoplamento de que trata Habermas. Quer-se dizer que a zona de conforto que o desengate entre mundo da vida e sistema proporciona a representantes deste último são ameaçadas e, para coibir isso, é possível que haja medidas arbitrárias que visem compelir os atores a se retraírem sob pena de serem vítimas do exercício arbitrário do poder.

Outra medida que visa estabilizar o eixo *participantes* entre *esfera pública difusa* e *interessados profissionais* é a promoção de eventos e campanhas que visem o envolvimento da sociedade civil (4) com as causas de interesses sociais, cuja defesa é da atribuição do próprio Ministério Público. O objetivo é mobilizar as representações da sociedade civil e os cidadãos em geral em torno de causas com as quais se identifiquem, de forma a se sentirem estimulados a contribuir com propostas e denúncias que visem melhorar a prestação pública dos serviços em prol dos seus interesses. São exemplos de medidas dessa natureza, as campanhas contra a violência doméstica em que o Ministério Público pode organizar marchas em dias representativos para as representantes afligidas que fazem parte desse grupo de interesses e seus simpatizantes, oportunidade em que podem aflorar as deficiências de serviços e a reivindicação por melhorias.

Portanto, o que se vê é que o objetivo dessas quatro medidas (que não excluem outras) é causar uma ebulição social nos públicos que têm seus direitos sociais aviltados, de sorte que sejam instados a se organizar para estarem aptos a exercer o seu papel de interagente da esfera pública quando, pelo Ministério Público, pelo sistema, ou por eles mesmos, forem instados a se manifestar em momentos que corresponderão às etapas de um *policy cycle*.

Passando para um Grupo 2 de fatores de estabilização referentes à estabilização do eixo *comunicação e modo de decisão* na categoria *deliberação e negociação*, poderiam ser mencionadas quatro medidas a serem adotadas pelo Ministério Público: requisições de informações verdadeiras e providências contra sonegações (5), criação de fóruns próprios com audiências públicas pedagógico-propositivas e balizas a outras arenas (6), e uma forma de garantir que a coordenação das arenas públicas se guie pela imposição de regras que visem o entendimento a partir de práticas de ação comunicativa, inclusive instando o sistema a observar essas regras caso haja sua adesão à arena (7).

Nesse grupo, é importante destacar primeiramente que todo o processo de fiscalização dos níveis de eficiência, eficácia e efetividade de uma política pública por parte do Ministério Público dar-se-á no bojo de procedimento administrativo regular instaurado pela instituição para esse fim, podendo ser inquérito civil ou outro específico, como é o caso do Ministério Público do Maranhão que prevê para esse fim o “procedimento administrativo *stricto sensu*”.

Importa fazer essa observação porque para se reverterem quadros deficitários de prestação material de direitos, é necessária a informação escoreita de tudo o que pode compor essa prestação deficitária. É que não há como mobilizar a atuação de uma esfera pública numa proposta de democracia deliberativa se não estiverem claros para a comunidade todos os dados que possam ser considerados como causa ou motivo de incremento das deficiências. Daí a necessidade de, em (5), o Ministério Público requisitar formalmente do sistema as informações necessárias à manifestação esclarecida da sociedade civil e, mais ainda, de adotar providências para garantir o acesso a essas informações em caso de sonegação delas, e, ainda, responsabilizar os desidiosos que frustrarem o princípio da publicidade.

A medida (6) implica a agregação propriamente dita dos sujeitos de direitos, das representações do associativismo, dos movimentos sociais e de suas redes no ambiente em que serão produzidas as deliberações acerca dos assuntos afetos ao mundo da vida e construído o desejado entendimento com vista à resolução dos problemas.

A realização de fóruns próprios do Ministério Público ou promovidos por outros atores que estejam atentos ao paradigma da comunicação, é importante para a estabilização do eixo *comunicação* na categoria *deliberação e negociação*. A atividade nesses espaços fará com que o elemento pedagógico-propositivo dessas reuniões tenda a não permitir que os atores se influenciem por barganhas políticas ou tentativas de cooptação de lideranças. Ou seja, as três primeiras etapas do *policy cycle* (formação de agenda, formulação de políticas e decisão) deverão visar uma dimensão que se aproxime dos objetivos do modelo racional de decisão

(HOWLETT et al., 2013, p. 162-165), em que se escolherão os meios mais eficientes possíveis para se atingirem os objetivos de uma política.

O fórum coordenado pelo Ministério Público deverá buscar deliberações que sejam construídas à luz da prática da ação comunicativa (7), da mesma forma que outros fóruns que se proponham a alcançar o entendimento acerca do encaminhamento de políticas públicas de interesses sociais.

Como a teoria da ação comunicativa não exclui a possibilidade de interação de representantes do sistema na esfera pública – até porque a proposta do reacoplamento de Habermas visa exatamente conciliar os dois mundos distintos, do sistema e do mundo da vida – há a possibilidade de, antemão, o sistema se comprometer a aderir à esfera pública coordenada pelo Ministério Público e considerar o procedimento que nela seja adotado à luz da teoria da ação comunicativa como apto a revelar a opinião pública em torno das três primeiras fases do *policy cycle* acerca de alguma política pública deficitária. Há então a possibilidade de a administração pública, instada pelo Ministério Público, firmar com a instituição um compromisso de ajustamento de conduta (TAC) nesse sentido. Tal medida seria salutar porque seus efeitos tenderão a arrefecer mais ainda a resistência do sistema em acolher as deliberações da sociedade civil.

Para a estabilização do eixo *autoridade e poder* na categoria da *co-governança* há a possibilidade de o Ministério Público agir em duas frentes sucessivas e subsidiárias que serão acionadas de acordo com a disponibilidade do sistema para o reacoplamento com o mundo da vida.

Se o subsistema político for aberto (HOWLETT et al., 2013, p. 154), por se mostrar receptivo a novos atores e a novas ideias, haverá uma grande possibilidade de a própria administração aderir a um *policy cycle* em que sejam consideradas as opiniões da sociedade civil colhidas nas arenas públicas institucionalizadas ou não, inclusive uma eventualmente coordenada pelo Ministério Público, cujo entendimento seja auferido a partir de arranjos democráticos elaborados a partir da teoria da ação comunicativa. É esse o cenário mais favorável, portanto, à viabilidade da co-governança, posto que, provocado pelo Ministério Público, mais do que se comprometer a interagir e recepcionar deliberações de arenas que laborem a partir da premissa da ação comunicativa (7), o subsistema administrativo poderá se comprometer com a instituição, através de ajustamento de sua conduta, a garantir que as deliberações construídas sob a forma de entendimento na esfera pública sejam recepcionadas pelo sistema como apreciações institucionalmente legítimas acerca das três primeiras fases do *policy cycle*.

Equivale dizer que representantes do sistema poderiam interagir com a esfera pública, inclusive com procedimentos por acreção (HOWLETT et al., 2013, p. 172), de sorte a colher o entendimento comunitário acerca da definição da agenda política, organizar um cabedal de iniciativas de representantes da sociedade civil, dos movimentos sociais e dos cidadãos em geral, que se configurassem como formulações de propostas para as políticas deficitárias e que, por fim, inserissem esses mesmos representantes no processo de decisão efetiva acerca da proposta de política pública que seria adotada pelo sistema. Esse exercício de gestão compartilhada corresponderia a uma inclusão essencialmente democrática do público-alvo das políticas no processo de elaboração delas, notadamente nas três primeiras do seu ciclo de formação, o que corresponderia a um modelo prodigioso de responsividade administrativa.

Mas esse cenário amistoso nem sempre é possível, haja vista que há representantes do sistema que ainda são arraigados ao modelo de gestão que opera sob os auspícios do paradigma da consciência, em que o gestor e seu ciclo mais próximo é quem define as políticas públicas sem qualquer apreciação da opinião da sociedade civil acerca do que entende como adequado. Isso remete à previsão de um contexto turbulento que ameaça a proposta de reacoplamento entre mundo da vida e sistema. Para conter essa movimentação indesejada e ao mesmo tempo tentar ainda estabilizar ao máximo o eixo *autoridade poder* do cubo democrático na categoria de *co-governança*, o Ministério Público poderá protagonizar mais quatro posturas com esse desiderato que corresponderiam aos seguintes fatores de estabilização do Grupo 3:

O primeiro seria exatamente o produto do desenvolvimento de tratativas do Ministério Público com a administração pública para serem estabelecidas condições para que o sistema garanta o reacoplamento com o mundo da vida através da aceitação prévia dos resultados a que o exercício comunicativo nas arenas pode chegar, firmando-se essa adesão mediante compromisso de ajustamento de conduta (8).

Obviamente, que firmar TACs nesse sentido corresponderia a um desapego ao poder e a um impulso de natureza democrática elogiáveis por parte dos representantes do sistema, que não são comuns de serem vistos. Mas desde que os representantes do sistema reconheçam que os assuntos do mundo da vida precisam passar por escolhas comunitárias e que essa apreciação intersubjetiva deve ter observância imprescindível no momento da definição das políticas, compromissos dessa natureza se tornam viáveis, sobretudo se seus termos puderem prever as espécies de procedimentos que garantirão a ação comunicativa de

forma que isso não represente um sitiamento do poder e que preserve a parcela de autoridade que é afeta ao governo na perspectiva da co-governança.

O segundo deles, seria o fator de estabilização que corresponderia à promoção de eventos e campanhas institucionais (9) para disseminar o entendimento gerado em esferas públicas autônomas não institucionalizadas, e para cuja atividade não houve a adesão prévia do subsistema administrativo.

O objetivo desse fator de estabilização é gerar uma tomada de consciência da comunidade para o sentimento de pertencimento de seu próprio destino, a fim de que tenda a valorizar as deliberações que adotar em arenas públicas organizadas criteriosamente, as quais tenham afastado a possibilidade do sucesso das pretensões de êxito (elaboradas a partir de atos de fala perlocucionários) para sobrelevar os entendimentos gerados a partir de discussões que tenham revelado a diversidade das visões formais de mundos objetivos, subjetivos e normativos dos atores que participam das discussões. Trata-se de acalantar um sentimento de resistência ao menoscabo à apreciação sobre algo que é da atribuição primeva de quem delibera coletivamente, cuja atribuição foi levada a efeito sob um procedimentalismo democraticamente correto.

Disseminar o entendimento auferido nas arenas constrange os detratores do reacoplamento e põe luzes à necessidade de o sistema considerar a opinião pública no *policy cycle*, numa espécie de chamamento ao estágio de co-governança desejado.

Deliberações coletivas bem construídas tendem a motivar cidadãos a se agregarem em torno das pautas. Por isso, também é necessário que o Ministério Público, mantendo a devida equidistância, estabeleça relações com os movimentos sociais a fim de que eles se apoderem das deliberações coletivas que foram construídas nas arenas operadas pela ação comunicativa.

A articulação com os movimentos sociais (10) fará com que a atuação mediadora do Ministério Público entre mundo da vida e sistema se fortaleça sem que a instituição se imiscua no mérito administrativo, que é algo que já teria sido tratado materialmente pela própria esfera pública.

Essa relação com os movimentos sociais serve, da forma como em (9), a uma deflagração de processos de *accountability* social que geram severo desgaste político aos detentores desiduosos do poder, mas cuja atividade não é protagonizada pelo Ministério Público. Nem seria desejável que o fosse, pois além de atos dessa natureza – ainda que não formalmente – se aproximarem da vedada atividade política aos membros da instituição, há que se preservar o Ministério Público nesse contexto para que seus membros não migrem de

uma relação de mediação para uma de defesa de interesses passionais, cujo sentimento é permitido à esfera pública, mas é vedado àquela instituição. O relacionamento com os movimentos sociais deve-se dar, portanto, com a manutenção de uma equidistância que garanta a independência funcional dos membros do Ministério Público.

Outra ferramenta importante que o Ministério Público pode acionar no afã de estabilizar o eixo *autoridade* na categoria de *co-governança* é uma relação funcionalmente adequada com a imprensa (11).

Da forma como se tratou em (9) e (10), o objetivo da relação do Ministério Público com a imprensa visa exclusivamente buscar a efetividade dos resultados da participação popular efetuada sob o paradigma da linguagem, construídos segundo a teoria da ação comunicativa. O que se busca é tão-somente fortalecer a imprescindibilidade de o sistema considerar o entendimento gerado nas arenas públicas e, com isso, frustrar a natural força sistêmica que tende ao desengate com o mundo da vida.

Portanto, o que se vê é que (9), (10) e (11) se afiguram como medidas que visam restituir o sistema à predisposição à co-governança, à qual poderá não ter havido acessão voluntária no momento adequado (8).

Diante desses fatores de estabilização propostos, ter-se-ia o agrupamento deles da seguinte forma:

Quadro 2 - Fatores de estabilização dos eixos do cubo democrático ideal hipotético.

**FATORES DE ESTABILIZAÇÃO DOS EIXOS DO CUBO DEMOCRÁTICO
IDEAL HIPOTÉTICO**

Grupo 1 Participantes	Grupo 2 Comunicação	Grupo 3 Autoridade
Incentivo ao associativismo local	Requisição de informações verdadeiras e providências contra sonegações	TAC para garantir co-governança
Oficinas de capacitação temática	Fóruns próprios com audiências públicas pedagógico-propositivas e balizas a outras arenas	Eventos/campanhas para disseminar o entendimento
Medidas contra coações (face demandista)	Ação comunicativa na esfera pública com fim deliberativo (TAC se houver adesão do sistema)	Articulação com movimentos sociais (mobilização)
Eventos/campanhas para gerar envolvimento		Imprensa

É possível que esses fatores sejam utilizados desordenadamente, sem o propósito esclarecido de assegurar a efetividade da participação popular, ou mesmo desconectados a qualquer projeto ou objetivo institucional estratégico. Ainda assim, seus efeitos serão benéficos no sentido de incentivar a inclusão de atores, a comunicação entre eles e a visibilidade das deliberações coletivas. O Ministério Público do Estado do Maranhão conta com alguns exemplos de utilização de fatores de estabilização em alguns de seus projetos.

5.3 Um recorte da experiência do Ministério Público do Estado do Maranhão

O objetivo deste item do trabalho é apresentar recortes de dois projetos do Ministério Público do Maranhão, nos quais se possa visualizar o manejo de fatores de estabilização que visem a fixação de alguns dos eixos do cubo democrático ideal em categorias que atendam à conformação apresentada no item anterior.

Os dois projetos cotejados se justificam porque os seus objetos convergem com interesses transindividuais que se conectam com o fomento a interesses sociais: o primeiro busca promover a transparência e o controle popular das contas públicas através de uma atuação fiscalizadora mais ostensiva do Ministério Público e da própria comunidade; e o segundo objetiva “melhorar a qualidade da educação municipal por meio de ações desenvolvidas em quatro dimensões: educação infantil, alimentação escolar, transporte escolar e qualidade no ensino” (MARANHÃO, 2015, p. 1). Serão apresentados recortes em cada um dos projetos, que serão sucedidos respectivamente pelas observações que interessam ao trabalho quanto à estabilização dos eixos nas categorias que tendem à efetividade da participação popular.

O primeiro projeto, chamado de “Programa Interinstitucional Contas na Mão”, foi criado em 15 de abril de 2004 pelo Ministério Público e pelo Tribunal de Contas do Maranhão. Seu objetivo era “desenvolver ações integradas e permanentes das duas instituições que garantissem o respeito às exigências sobre a prestação de contas por parte dos gestores públicos, estimulando a formação de uma cultura de transparência fiscal no Estado, a começar pelo cidadão” (MARANHÃO, 2007, p. 7). O projeto se encontra com suas atividades sobrestadas.

No âmbito do Ministério Público do Maranhão, foi publicada a Recomendação n. 02/2004 que, dentre outras medidas, instava os seus membros com atribuição na defesa da probidade administrativa, a propor ações civis públicas de obrigação de fazer contra os gestores que, após recomendação do próprio Ministério Público, se mostrassem desiduosos no

cumprimento do art. 49, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), no sentido de depositarem cópias de toda a sua prestação de contas anual junto ao Poder Legislativo respectivo e ao órgão técnico responsável por sua elaboração, para que ficassem disponíveis para consulta e apreciação dos cidadãos e instituições da sociedade.

Em consonância com nota técnica produzida pela comissão consultiva do programa⁵³, a recomendação instava ainda os membros do Ministério Público a executarem judicialmente os acórdãos de contas transitados em julgado em que houvesse imputações de débito ou multa aos prestadores das contas, tudo sem prejuízo de eventuais responsabilidades criminal e por ato de improbidade administrativa que os atos que dessem causa à rejeição das contas pudessem implicar.

O recorte que se faz para fins deste trabalho situa-se exatamente nos meios utilizados pelo programa para estimular o cidadão a se imiscuir na fiscalização das contas públicas à vista da cópia da prestação de contas que doravante o Ministério Público exigiria que o prestador depositasse na sede do Poder Legislativo respectivo (LRF, art. 49). É que a instituição usou dois dos fatores de estabilização citados no item anterior para o eixo *participantes*: “oficinas de capacitação temática” e “eventos/campanhas para gerar envolvimento”.

Com o objetivo de disseminar o sentimento de corresponsabilidade na fiscalização da gestão, a primeira medida adotada pelo programa foi a elaboração e distribuição de

⁵³ Essa Nota Técnica, que foi produzida pelo então membro da comissão consultiva, Promotor de Justiça Cássius Guimarães Chai, sustentou que a legitimidade da Fazenda Pública para executar os Acórdãos de Contas era *primeva*, mas não exclusiva. Significava dizer que não excluía a legitimidade concorrente e ou subsidiária do Ministério Público para fazer o mesmo em razão de tal medida convergir com a natureza das suas funções institucionais em defesa do patrimônio público. A necessidade de a legitimidade para a execução não se fixar na Fazenda Pública atendia a uma sintomática inapetência sua para a execução em casos em que o interesse político se sobrepusesse ao interesse social. A Nota Técnica citou dois exemplos nesse sentido: “quando vier a ser verificado que o *alcance* apontado pelo TCE houver se dado por ato do executivo estadual na figura de seu chefe ou dos secretários-de-estado” ou quando o “patrimônio desviado ou dilapidado ou malversado tiver na pessoa do executivo-local a titularidade, [...] a respectiva procuradoria fazendária quedará inerte” (MARANHÃO, 2007, p. 95). Atualmente, a discussão acerca da legitimidade do Ministério Público para propor tais execuções está superada desde 2014, quando o STF, apreciando Repercussão Geral em Recurso Extraordinário com Agravo, de n. 823.347, oriundo do Estado do Maranhão (recorrente Procuradoria Geral de Justiça), decidiu pela legitimidade exclusiva da Fazenda Pública para essas execuções, sob o argumento de que tal medida se restringiria à legitimidade do “agente beneficiário”. O voto condutor do Ministro Gilmar Mendes (Relator) exarou que “é ausente a legitimidade ativa do *Parquet*. Na espécie, não comporta interpretação ampliativa do artigo 129, III, do texto constitucional, de modo a enquadrar a situação em tela na hipótese de proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos” (STF, 2014. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docId=7044506>). Com o objetivo de não deixar que os acórdãos de contas deixassem de ser executados, o Ministério Público do Maranhão construiu uma nova dinâmica de atuação que envolve a reunião dos mesmos documentos que subsidiavam as execuções que seus membros propunham, mas agora para instarem as Procuradorias das Fazendas Públicas para que o façam, mediante atenta vigilância do Ministério Público com o objetivo de manejar providências que responsabilizem os servidores/procuradores por eventuais desídias na propositura das execuções.

cartilhas, seguidas da realização de seminários em vários municípios com o objetivo de compartilhar os objetivos do programa e anunciar um calendário de atividades de capacitação comunitária a fim de que os cidadãos se municiassem de informações básicas para poderem exercer o controle popular da administração pública e auxiliar o Ministério Público no fornecimento de informações.

Depois da coleta dos dados fornecidos pelo Ministério Público do Maranhão para esta pesquisa, viu-se que relatório de atividades da Assessoria Técnica da Procuradoria Geral de Justiça do Maranhão, datado de 09/03/2007, e a apresentação da publicação acerca do programa, editada também pelo Ministério Público do Maranhão, dão conta de que foi realizado o seminário “Transparência pública e prestação de contas públicas” com a participação de representantes do Poder Público, de entidades da sociedade civil e de movimentos sociais, pelo menos nos seguintes municípios: Vargem Grande, Nina Rodrigues, Presidente Vargas, São Luiz Gonzaga, Pastos Bons, São Domingos do Azeitão, São Domingos do Maranhão, Fortuna, Governador Luiz Rocha, São Benedito do Rio Preto e Urbano Santos. Além desse seminário, ocorreu também o minicurso “Capacitando o cidadão”, nos municípios-polo de São José de Ribamar, Rosário, Barreirinhas, Itapecuru-Mirim, Imperatriz, Carolina e São Luís.

Embora sem informar especificamente quais as entidades que participaram dos eventos promovidos pelo programa nos municípios, o relatório informa que “os principais segmentos da comunidade, bem como os representantes dos principais movimentos sociais” foram convidados para os seminários e minicursos pelos membros do Ministério Público titulares das comarcas onde esses eventos ocorreram.

Nos seminários, os objetivos dos encontros eram “incentivar o aprimoramento da cidadania por meio do controle social; esclarecer os principais indícios de irregularidades em prestações de contas da prefeitura, que possam configurar improbidade administrativa; e apresentar à comunidade a legislação sobre transparência fiscal e controle de contas públicas”. Os seminários abordavam doze itens que também eram tratados mais a fundo nos minicursos promovidos nos municípios-polo: apresentação do Programa Consta na Mão (1); apresentação das atividades desenvolvidas pela Assessoria Técnica da PGJ/MA no auxílio às atividades dos membros da instituição (2); esclarecimento acerca de como funciona a administração e as finanças públicas e a exigência de transparência fiscal (3); identificação e demonstração de como funcionam os instrumentos básicos do planejamento utilizado na formulação de políticas públicas (4), tais como PPA, LDO e LOA; como funcionam as receitas do município (5), seu sistema de transferências, repasses, convênios e fundos; como se dá a formalização

das despesas municipais (6); como e porque ocorrem as licitações (7), suas modalidades e processos; como ocorrem os gastos com pessoal (8), seus limites e as formas de provimento de cargos; a verificação da legislação afeta aos municípios, que deve ser consultada pelos cidadãos (9), como lei orgânica, leis ordinárias, portarias e decretos; como ocorrem os repasses para a Câmara de Vereadores (10) e como devem funcionar os conselhos municipais (11); e, por fim, qual o papel dos órgãos de acompanhamento da execução orçamentária, tais como o Ministério Público, a Câmara de Vereadores e o Tribunal de Contas do Estado (12).

Além de abordar a fundo os mesmos assuntos expostos nesses seminários, os minicursos ofereciam oficinas em que eram simuladas situações que poderiam ocorrer na prática, ocasião em que a equipe interagia com os participantes para que as soluções e encaminhamentos do controle social aflorassem. Os dados coletados mostram que havia apresentações de situações e roteiros de atividades para o enfrentamento de casos simulados de acompanhamento de PPA, recusa de disponibilização de contas para consulta popular, licitações irregulares, deficiência na prestação de serviços de saúde, transporte e alimentação escolar, bem como análise de prestação de contas acerca do pagamento de obras públicas e pagamento irregular de pessoal.

Como se observa, essas iniciativas de realização de seminários e minicursos pelo programa Contas na Mão convergia com dois dos fatores estabilizadores do eixo *participantes* do cubo democrático ideal apresentado que visa garantir a efetividade da participação popular diretamente na formação de políticas públicas ou, no caso do programa, para o monitoramento dos recursos que devem remunerar as políticas adotadas pelos municípios.

Com efeito, é possível perceber que tais iniciativas insuflam a participação popular e o sentimento de pertencimento da coisa pública (*res* pública) em atores que comumente não fazem parte do processo de definição de agendas, formulação e decisão acerca das políticas a serem adotadas. Isso porque os seminários e minicursos, apesar de eventualmente contarem com a presença de representantes do sistema, eram direcionados ao fortalecimento e capacitação de atores típicos da esfera pública autônoma. Eram destinados a públicos que estavam com seus interesses de participação estagnados e que, com essas iniciativas, reconheciam-se como peça interagente do processo de fiscalização da administração.

Importante frisar, ainda, que o envolvimento gerado por iniciativas dessa natureza ativa o desejo de reconhecimento dos interesses de grupos estigmatizados, acabando por incitar os cidadãos para um outro fator importante para a estabilização do êxito *participantes*, a saber, o interesse pela deflagração de um processo de incremento do associativismo local.

Todos esses reflexos têm o condão de agregar ânimos em torno da efetividade do bem comum a partir de influxos da sociedade civil, mas sem significar cisão com o centro do subsistema administrativo.

O programa Contas na Mão tem, portanto, elementos constitutivos que são importantes para o processo de efetivação da participação popular no *policy cycle*, muito embora essas suas ferramentas não estejam conectadas com outros fatores de estabilização importantes dos eixos *comunicação e modo de decisão* e *autoridade e poder*.

Já o Projeto “Educação de qualidade: direito de todo maranhense” é uma iniciativa do Ministério Público no Maranhão em parceria com a Escola de Formação de Governantes (EFG) do Estado do Maranhão. O objetivo do projeto é “melhorar a qualidade da educação municipal por meio de ações desenvolvidas em quatro dimensões: educação infantil, alimentação escolar, transporte escolar e qualidade no ensino” (MARANHÃO, 2015). Prevê as seguintes etapas: criação de um sistema de monitoramento e avaliação das etapas e ferramentas do projeto (SOMA/MPE⁵⁴), além de um núcleo de políticas públicas; capacitação de equipes de *Help Desk*⁵⁵ e das comissões municipais; elaboração do diagnóstico e de planos municipais de ações educacionais, cujas ações deverão ser objeto de compromissos de ajustamento de conduta das administrações municipais perante o Ministério Público.

Para os fins deste trabalho, será feito um recorte para cotejar apenas a dimensão “qualidade no ensino” que o projeto visa implementar nos municípios abrangidos. Esse recorte se justifica porque a efetividade da participação popular no *policy cycle* opera em uma relação de afetação diretamente proporcional ao nível de discricionariedade da política. Ou seja, quanto mais discricionária a decisão acerca do serviço a ser prestado para contemplar interesses sociais, maior a necessidade de a participação da comunidade se imiscuir da formação da agenda, na formulação de propostas e na decisão efetiva acerca de qual política será adotada pelo sistema (três primeiras fases do *policy cycle* adotado neste trabalho). Por isso, as perguntas diante das quais o elevado grau de discricionariedade se depara no desafio de gerar qualidade no ensino são: o que significa exatamente qualidade no ensino? E quem define o que é necessário para alcançá-la?

Com base na constatação de que o Estado do Maranhão conta com reiteradas taxas elevadas de analfabetismo, de distorção idade/série e baixos desempenhos sucessivos dos

⁵⁴ SOMA/MPE é o Sistema de Orientação, Monitoramento e Avaliação desenvolvido pela Escola de Formação de Governantes (EFG) para o projeto, com o objeto de acompanhar a constituição dos dados e dos resultados alcançados a partir da atuação do Ministério Público estadual.

⁵⁵ Essas equipes seriam formadas por pessoas capacitadas em todas as fases e ferramentas do projeto, inclusive no SOMA, para orientar todo o processo de elaboração de projetos e ações nos municípios.

alunos no IDEB, o projeto se adiantou em estabelecer que tem como objetivo geral “melhorar o acesso, a permanência, o aprendizado e a conclusão dos alunos matriculados na educação infantil e no ensino fundamental das escolas públicas municipais”. Mas quais os procedimentos que serão gerados para alcançar esses resultados e como será garantida a interação da comunidade na conformação da nova política que deverá ser adotada? Esses procedimentos visam estabilizar situações ideais de efetividade de participação popular no *policy cycle*?

O projeto procura responder essas perguntas quando avança em seus objetivos específicos para além da criação do SOMA e do *Help Desk*. Deixa claro que visa a elaboração de “diagnósticos e de planos municipais de ações educacionais”. Significa dizer que na execução do projeto, pretende-se proceder a um exaustivo levantamento de informações socioeconômicas e demográficas de cada município, promover eventos no formato de audiências públicas de coleta para aferir, sob método de “estimativa rápida”, quais os problemas identificados pelo público e quais aqueles que deverão ser priorizados para resolução a partir dos encontros regionais do Ministério Público.

Posteriormente, o texto do projeto anuncia que serão identificadas as causas e consequências de cada um desses problemas cruciais e que ações necessárias para os debelar serão incluídas em termos de compromisso de ajustamento de conduta (TAC) a serem tomados das Administrações. O projeto vai além: prevê, ainda, fases de avaliações e de propostas de alterações dos planos municipais de educação. O último produto que o projeto pretende entregar é a orientação de uma comissão municipal que será formada em cada município para implementar um núcleo de políticas públicas educacionais, sendo uma das estratégias de sustentabilidade do projeto, a participação de órgãos municipais, conselhos e da comunidade nesses núcleos, sem, contudo, dizer como isso ocorrerá.

No momento da coleta de dados para este trabalho, o projeto se encontrava sobrestado, já tendo ocorrido a primeira fase de instalação do SOMA e da realização de pesquisas de dados para diagnóstico em 17 municípios do polo Pedreiras e apenas 3 do polo Pinheiro.

O primeiro aspecto que interessa a este trabalho é o fato de que, em que pese o objetivo do projeto, de promover “qualidade no ensino”, sugerir o enfretamento das deficiências com posturas realinhadas com o propósito de melhoria e construção de formas pedagógicas para reestruturar o plano municipal de educação ou de revelar projetos e iniciativas políticas que visem concretizar o plano já existente, o levantamento de dados acerca das categorias que foram eleitas pelo projeto atém-se basicamente a questões e dados objetivos

das realidades locais ou das situações que precisam ser corrigidas quase sempre por não estarem em consonância com o princípio da legalidade. Esse é o conteúdo dos dados primários e secundários das pesquisas realizadas pelo projeto.

Com relação aos dados primários, as pesquisas perquiriam acerca de: existência e funcionamento do Conselho Municipal de Educação nos municípios, se há plano municipal de educação, plano de carreira do magistério e dos profissionais da educação, se há avaliação docente, se há aferidores de frequência dos alunos e professores, iniciativas para o resgate de alunos em situação de evasão escolar, se há regularidade na distribuição de material didático, qual a duração das aulas, e como são as condições gerais de funcionamento das escolas de ensino fundamental quanto a: higiene e salubridade, áreas para atividades extraclasse, obediências à diretrizes curriculares nacionais, existência de projeto político-pedagógico, cumprimento de carga-horária, regimento escolar e aplicação da Provinha Brasil, presença de grêmios estudantis e processo de escolha de gestores, se há atendimento educacional especializado e se existem alunos remanescentes de quilombos.

Já com relação ao levantamento de dados secundários, o projeto cotejou, por exemplo, informações sobre a população dos municípios, IDEB auferido, taxa de distorção idade-série, taxa de rendimento escolar, taxa de analfabetismo, demonstrativo de alunos matriculados, funções docentes, demonstrativos de números de estabelecimentos de ensino e de salas de aula e forma de ocupação dos prédios.

Em relação aos professores, as pesquisas perquiriram acerca de assuntos como o grau de formação, existência de formação continuada, carga-horária máxima de dedicação exclusiva aos alunos e observância do piso salarial.

Não se diga que todos esses dados não sejam importantes para revelar um pano de fundo para se traçarem estratégias políticas e pedagógicas com o objetivo de alavancar *deficits* educacionais, mas, para fins da efetividade da participação popular, o que se questiona é até que ponto o assunto “qualidade no ensino”, como componente de uma política pública de interesse social, dá margem e espaço para a interação da sociedade civil de forma a permitir a vazão e recepção de suas escolhas comunitárias – como seria natural para assuntos como esse, intrinsecamente imbricados com o mundo da vida. E mais: como procedimentalizar o exercício dessas escolhas, seu momento, suas arenas de discussão e sua estratégia de reacoplamento entre mundo da vida e sistema, para que não se veja essa “qualidade” almejada ser promovida por escolhas solipsistas dos imperativos sistêmicos (em verdadeiro desengate e colonização do mundo da vida) ou com a participação diminuta, na mesa de negociações,

de instituições que supostamente representem a sociedade civil e seus grupos de interesse que clamam por redistribuição de espaços e riquezas, e reconhecimento de direitos.

Também não se quer dizer com isso que os números deficitários eventualmente encontrados acerca de questões objetivas que estejam em desconformidade com a lei não tenham que ser revertidos com a resolução pactuada desse conflito através de TACs. Contudo, o mérito da “qualidade no ensino” parece ultrapassar essas aferições. Falam-se mesmo de critérios que precisam ser aferidos a partir das representações dos conceitos formais de mundo dos falantes da esfera pública (mundos social, objetivo e subjetivo) que deve ser instalada para tratar de questões discricionariamente conteudísticas.

Destarte, vê-se que os dados que o projeto visa levantar para subsidiar a atuação do Ministério Público e as demais etapas de execução levam a três conclusões quando se os confrontam com os fatores de estabilização do cubo democrático ideal sugerido neste trabalho: embora com limitações, o projeto mobiliza bem o fator “requisição de informações verdadeiras”, do eixo “comunicação e modo de decisão” do cubo democrático de Fung (1); estabelece tratativas para o encaminhamento de deliberações junto ao sistema a partir de diagnósticos e planos municipais de ações educacionais, mas com escassa participação da representação política material da sociedade civil, o que desloca a atuação dos atores do *eixo participantes* para fora da quadra sugerida como necessária para a garantia da participação popular no âmbito de decisão do *policy cycle* (2); e, embora a atual fase de execução do projeto ainda não esteja tratando especificamente acerca da formação e aprimoramento conteudístico de políticas públicas de educação sob uma perspectiva discricionária, ele terá um grande potencial de fomentar relações dessa natureza quando da ativação dos núcleos de políticas públicas que pretende instalar nos municípios. É que essa atividade poderá ser feita com a implementação de outros fatores de estabilização do cubo democrático ideal, a saber: realização de fóruns com audiências públicas pedagógico-propositivas e emprego de procedimentos que garantam a ação comunicativa na formação do entendimento (*eixo comunicação e modo de decisão*); celebração de TACs para garantir co-governança (*eixo autoridade e poder*); sem prejuízo, ainda, do necessário incentivo à integração do associativismo local nas discussões, inclusive com eventos para a capacitação dos seus atores (*eixo participantes*) (3).

No que tange a (1), os dados primários e secundários levantados pelo projeto, avaliados pela EFG e lançados no SOMA para o acompanhamento de mudanças após a intervenção do Ministério Público, atendem à expectativa de aprimoramento do suporte básico para a melhoria dos índices que aferem a qualidade no *ensino*, que é um dos produtos do

projeto, ora cotejado neste trabalho. Contudo, a reversão de um cenário desfavorável em relação a esses dados não significará necessariamente a melhoria dessa qualidade porque esta implica também e sobretudo o aperfeiçoamento de competências pedagógicas.

Nada forçoso se perceber que o aperfeiçoamento dessas competências clama por um enfrentamento mais profundo da matéria em que não se prescindam das percepções de mundo de todos os atores pertencentes às categorias do eixo *participantes* elencadas na representação do cubo ideal que proporcionará a efetividade da participação popular.

Por conseguinte, necessárias se farão outras coletas de dados primários e secundários que poderão embasar a esfera pública que se formará com esses atores no momento específico do projeto, que trata dos núcleos de políticas públicas: os secundários serão aferidos do que compõe os planejamentos pedagógicos, acervo de apoio material e humano; já os primários, constituir-se-ão do que comporá a opinião pública diante do estado de deficiência revelado acerca do serviço de educação pública nos municípios. É nesse momento que as audiências públicas pedagógico-propositivas à luz da teoria da ação comunicativa – ambos fatores de estabilização do eixo *comunicação e modo de decisão* – seriam importantes para, em arenas por acreção, discutirem-se na esfera pública as fases de definição da agenda, formulação de propostas e efetiva decisão acerca da melhor política a ser adotada, exercício esse que colmataria as três primeiras fases do *policy cycle* de Howlett et al.

Quanto a (2), não parece haver nele problemas que denotem o detrimento da participação popular quando o Ministério Público ocupa a mesa de negociações junto ao sistema sem um entendimento comunitário que o subjaza, mas imbuído da pretensão de defesa de interesses sociais. Isso desde que o faça para perseguir medidas que sejam adstritas a atos administrativos vinculados, cuja execução seja exigência da legislação aplicável à espécie.

Portanto, como as etapas do projeto ainda não abordaram o conteúdo discricionário do que deverá compor a pretensão de melhoria da qualidade no ensino em matéria político-pedagógica, as demandas que compuseram as iniciativas do Ministério Público no sentido de tomar o compromisso de ajustamento de conduta dos representantes do sistema tendem a não frustrar, a princípio, a efetividade da participação popular.

Vê-se isso quando se percebe que do levantamento de dados junto ao Ministério Público do Maranhão para este trabalho, colheu-se que há TACs celebrados por promotorias de justiça que tratam eminentemente de questões que devem ser adequadas em razão de imperativos legais, a exemplo de: restabelecimento da alimentação escolar nas escolas; recomposição do quadro de pessoal, sobretudo merendeiras; adequações da estrutura física das escolas; instalação e estruturação dos conselhos de alimentação escolar (CAE); adequação

da jornada de trabalho dos professores e da carga-horária às exigências legais; e pagamento do piso salarial aos professores.

Já quando a (3), exatamente na preparação e no momento efetivo de apreciação conteudística em audiências públicas pedagógico-propositivas (dentro da atividade dos núcleos de políticas públicas), o projeto avançaria sobremaneira no propósito de dar efetividade à participação popular no ciclo de formação de políticas públicas se a esse momento político em que a sociedade civil – com seu associativismo e seus movimentos – deverá participar significativamente, somarem-se outras medidas que coincidam com outros fatores de estabilização do cubo democrático ideal.

É que o Ministério Público, além de coordenar as arenas públicas que se formariam para a discussão das três primeiras fases do *policy cycle* com vista à melhoria do ensino, poderia também lançar mão de instrumentos que garantissem institucionalidade às deliberações na esfera pública e, com isso, a concretização do reacoplamento entre mundo da vida e sistema. Medidas nesse sentido poderiam ser, com dito alhures: um projeto paralelo de incentivo prévio ao associativismo local, oficinas de capacitação da sociedade civil e dos potenciais atores da esfera pública, e TACs para garantir co-governança.

Um último ponto nesse tópico deve merecer ainda atenção. É que na concepção do projeto “Educação de qualidade: direito de todo maranhense”, há um escalonamento sucessivo de medidas até se chegar à formação dos núcleos de políticas públicas: primeiro fala-se da elaboração de diagnóstico para a consecução de um plano municipal de ações da educação. Para a elaboração, monitoramento e avaliação desse plano, seriam formadas comissões municipais sobre políticas públicas educacionais que seriam capacitadas pelo projeto. Essas comissões é que seriam responsáveis, “ao final do projeto”, por orientar a gestão educacional participativa e empreendedora e por “estimular” a criação dos núcleos de políticas públicas educacionais.

Primeiramente, embora seja importante, não parece razoável imaginar que o diagnóstico preliminar da educação que o projeto pretende fazer nos municípios e que trata de questões estruturais e de obrigações legais eventualmente não cumpridas, assim como os planos de ações elaborados com base nesses diagnósticos, deflagrem por si sós a melhoria da “qualidade de ensino”. Mais do que isso, o que tende a mudar a realidade deficitária está intrínseco ao conteúdo discricionário do que será oferecido doravante como modelo de política pública educacional e, como dito, essa avaliação e mudança passam por processos político-deliberativos, cujas decisões que deles serão extraídas são imprescindíveis que não

sejam construídas de forma sistêmica solipsista, o que só reforçaria o desengate que Habermas busca reverter.

Nessa quadra, reside o cerne do último ponto de conflito. É que embora o projeto se revista de um ideal participativo, as ferramentas que oferece podem conduzir a deliberações ora sistêmicas, ora com a participação diminuta da sociedade ou, quiçá, apenas com representantes do Ministério Público na mesa de negociações. É sintomático nesse sentido, ver-se que as comissões municipais é que serão responsáveis por executar planos de ação formados com base em diagnósticos que não se atêm a questões discricionárias. Elas serão formadas no âmbito das administrações municipais e serão as responsáveis pelo fomento ao núcleo de políticas públicas em que haveria – aí sim – a prodigiosidade da participação popular.

Não se diga que não seja importante institucionalizar a busca pelo entendimento acerca das políticas. Dizer isso seria contradizer o propósito do reacoplamento entre sistema e mundo da vida. Contudo, é preciso perceber que a esfera pública autônoma, em que seus atores têm liberdade para formular suas pretensões de validade criticáveis, deve sim, o quanto mais melhor, se relacionar com o sistema até para que haja adesão do subsistema administrativo às suas deliberações, mas é importante que não se criem estruturas para que essa esfera pública seja tolhida ou quiçá colonizada por ele.

Enfim, o que se quer dizer assenta-se em uma constatação: o núcleo de políticas públicas educacionais que é alocado no projeto como uma ferramenta final e que deve ser apenas “estimulada”, para os objetivos da efetividade da participação popular, é, na verdade, a ferramenta-chave para fazer com que a esfera pública tenha espaço do *policy cycle* que buscará a melhoria da qualidade de ensino. É a partir dele que se poderão ter bases para a ativação de arenas públicas que operarão sob os auspícios da ação comunicativa na busca desse produto colimado pelo projeto. Por conseguinte, os entendimentos formados poderão ser melhor recepcionados pelo sistema porque serão gerados dentro de um acoplamento institucionalizado, mas é preciso garantir independência à esfera pública acerca dos assuntos que são da natureza do mundo da vida e que, por isso, exigem escolhas comunitárias sem a imposição dos imperativos sistêmicos ou com a consecução dissimulada de metas perlocucionárias por parte de seus representantes que eventualmente se lancem nas arenas de discussão.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho não tem a pretensão de sugerir o Ministério Público como instituição capaz de cumprir as promessas da democracia deliberativa. Longe desse objetivo, o que se busca é demonstrar que é possível que a instituição seja apenas mais um parceiro eficiente da sociedade civil e de uma esfera pública aberta e vibrante para a busca de níveis desejáveis de responsividade administrativa, em razão dos quais se vejam nas políticas públicas de interesse social o reflexo dos anseios da comunidade a quem são destinados esses serviços.

O desafio, portanto, é pôr luzes para mais uma forma de promover efetividade à participação popular no ciclo de formação de políticas, de sorte que cada vez mais se arrefeçam as relações entre o mundo da vida e o sistema que não sejam comprometidas com o reacoplamento político entre essas duas estruturas, e que vejam o bem comum apenas como um pretexto para o domínio exercido pelos meios deslinguistizados do dinheiro e do poder.

Como observado, para demonstrar a possibilidade de uma iniciativa para a subversão do paradigma da consciência no trato com a coisa pública, desta feita a partir de uma postura resolutiva das funções do Ministério Público, o trabalho situou primeiramente a necessidade de organização dos atores da participação popular para que esta ocorra da forma como se a pretende.

Por todo o segundo capítulo, a dissertação se ocupou de organizar esse público e identificar o seu universo de atuação.

A primeira preocupação foi reconhecer o problema da representatividade mitigada dos grupos de interesse no parlamento enquanto esfera pública formal. Observou-se que o centro do poder exerce uma força gravitacional sobre a classe política que tende a defender seus próprios interesses e os das classes e grupos hegemônicos. O que se busca, portanto, é desprender a representação política material de qualquer dependência parlamentar para que, senhora dos seus próprios interesses, exsurja em uma nova esfera pública que seja capaz de construir suas pautas e influenciar a construção de encaminhamentos políticos dentro do subsistema administrativo.

Essa esfera pública se desprende também da tábula rasa de se pretenderem os sujeitos de direito como personagens de uma representação binária marxista, em que se veem em lados opostos integrantes de classes adstritas ao argumento do trabalho: detentores do capital e proletariados.

Mais do que isso, a proposta de representatividade material por onde a pesquisa envereda percebe uma gama bem mais plural e diversificada da massa de detentores de direitos

sociais aviltados pelo sistema político. Daí falar-se em grupos de interesse numa perspectiva de titularidade de demandas por redistribuição de riquezas e por reconhecimento de direitos. Esse o contexto em que se falam dos novos movimentos sociais, em que se amalgamam as mais variadas espécies de direitos para além dos afetos ao proletariado: direitos dos pobres, usuários dos sistemas públicos de saúde e educação, negros, homossexuais, mulheres, crianças, idosos, consumidores e toda forma de minoria ou de sujeitos vulneráveis titulares de interesses transindividuais, além de direitos que se estendem indistintamente a toda a sociedade, a exemplo do direito à probidade com o erário público e de uma gestão que obedeça aos princípios da administração pública.

Viu-se também que a base dessa mobilização social que dá suporte à nova esfera pública que prima pela efetividade da participação popular no ciclo de formação de políticas públicas é essencialmente o associativismo local, replicado nas representações do associativismo regional e nacional e nas redes que essas entidades podem formar em torno de seus interesses em razão da transversalidade que lhes é inerente, aliadas, ainda, à mobilização dessa mesma esfera pública na forma de atos para visibilizar os interesses da opinião pública.

Mas a organização desse associativismo em torno dos interesses dos grupos por redistribuição e reconhecimento não se dá a esmo, sob pena de as convergências de opiniões e pensamentos não terem qualquer objetivo prático-político no intuito de alterar as realidades deficitárias do seu público-alvo. Por isso, viu-se que é importante que a nova esfera pública tenha claro que há um espectro de atuação que deve ser perseguido: *o policy cycle*.

Nesse ponto, fica claro que as três primeiras fases do ciclo de formação de políticas públicas proposto por Howlett et al. devem ser o foco da esfera pública em seu momento pedagógico-propositivo, o qual envolve a definição da agenda política, a formação de políticas públicas e a decisão efetiva acerca de qual política será escolhida e suportada pelo sistema.

Note-se que como se está a tratar, a princípio, de uma esfera pública informal, qualquer construção paralela do que seriam essas etapas do *policy cycle* terá caráter sugestivo que embasa a mobilização dessa mesma esfera, mas isso não significa dizer que a sociedade civil não vise a institucionalização das arenas que essa esfera pública constitui. Pelo contrário, o que se busca é institucionalizar cada vez mais as deliberações comunitárias que ocorrem em suas arenas.

O que se viu foi que a partir da mobilização organizada de representantes políticos genuínos e informais – porque interagentes da massa de lesados em determinada temática afeta aos interesses sociais – pode-se pretender que esses atores acessem flancos do sistema

que se abrem em razão das pressões sociais pela implementação de políticas públicas deficitárias em um verdadeiro exercício de *accountability* social, que não tem o poder de destituir do poder os representantes do sistema, mas com a visibilidade que alcança, pode formar uma atmosfera tendenciosa à reprovação social da gestão, que pode se reproduzir no momento do exercício do voto (outra espécie de *accountability* vertical), sem prejuízo de essa mesma mobilização acionar instituições detentoras de poder de *accountability* horizontal para responsabilizar os gestores que não fazem aflorar a identidade entre as ações de governo e os interesses da sociedade civil, legitimamente manifestados através da esfera pública.

Portanto, as conclusões do segundo capítulo levam à afirmação de que é possível que uma esfera pública informal organizada e que tenha a representatividade do associativismo e dos novos movimentos sociais, possa produzir poderosos influxos diante do subsistema administrativo, de forma a demonstrar qual a opinião pública dos sujeitos de interesses acerca do que deve compor as políticas pública de que necessitam.

O ponto de estrangulamento do terceiro capítulo é saber se é possível reafirmar a ação comunicativa como instrumento capaz de construir uma opinião pública isenta a partir de arranjos democráticos que assegurem uma participação popular livre de influências deletérias promovidas pelo sistema, sejam na cooptação de atores, sejam na sonegação de informações imprescindíveis a uma deliberação escoreita acerca dos problemas que interessam à sociedade civil.

A primeira questão que a pesquisa enfrentou nesse capítulo foi saber a que concepção de gestão deve servir a participação popular. E a conclusão é que não se pode falar em efetividade de participação popular se os representantes do sistema imprimem um modelo de gestão arraigado ao paradigma da filosofia da consciência, em que as decisões acerca de políticas públicas de interesse social são tomadas pelo centro do poder, de forma solipsista, sem considerar o que pensam os titulares dos interesses.

Portanto, pensar em um subsistema administrativo que não considera a opinião pública formada por arranjos democráticos construídos sob o paradigma da virada linguística, é vislumbrar a face mais caótica do que Habermas chamará de patologias sociais. É nesse sentido que se pode dizer que mundo da vida e sistema estarão apartados em uma desengate que faz com que não haja – e seja cada vez mais difícil de acionar – as eclusas que ligam a periferia ao centro do sistema. Fala-se nesse ponto de um trajeto periferia-centro que precisa ser estimulado através de um embate progressivo e perene das estruturas da racionalidade cultural (âmbito do mundo da vida) contra as da racionalidade social (universo do sistema político).

Nesse ponto do capítulo, o objetivo foi demonstrar que é possível arrefecer as patologias sociais com mecanismos que visem reacoplar mundo da vida e sistema em prol do bem comum. E o ponto fulcral nesse processo é admitir e jamais renunciar o argumento de que os assuntos afetos ao mundo da vida, como as políticas públicas de interesses sociais, exigem escolhas públicas e não podem ter seu mérito simplesmente imposto pelo centro do poder aos beneficiários dos serviços.

Esse reacoplamento exige arranjos democráticos que são da natureza da esfera pública autônoma de que se tratou no segundo capítulo. Daí falar-se que se deve buscar o entendimento em espaços em que se exercitem instrumentos do paradigma da linguagem, a exemplo da ação comunicativa concebida por Habermas para se construírem opiniões públicas que reverberem os verdadeiros interesses da periferia do sistema.

Os atos de fala ilocucionários serão a base para a formação de pretensões de validade criticáveis que possam ser admitidas nas discussões que visem a deliberação democrática acerca das soluções para os problemas e que não visem tão-somente ver prosperar pretensões de êxito que sejam movidas, mais do que por ferramentas de cognição, por metas perlocucionárias em que os argumentos, mais do que fazer algo quando dizem o que pretendem, provocam também sensações nos ouvintes que conduzem a deliberações movidas pela emoção e outros recursos alheios ao âmbito da razão.

A primeira conclusão desse capítulo, portanto, é que a participação popular que se persegue neste trabalho pode ser construída em arenas que rejeitem discursos encapsulados em atos de fala perlocucionários, longe do paradigma da consciência, para então se exercitar o lançamento de pretensões de validade criticáveis com verdadeira revelação dos conceitos formais de mundo dos atores que interagem na esfera pública.

Nesse sentido é que se alocam as bases da ação comunicativa para se vislumbrar nas pretensões de validade, atos de fala em que se evidenciem correção, verdade e veracidade no discurso: a primeira, em razão de as representações dos atores deverem se adequar ao mundo normativo que rege as relações entre falantes e ouvintes; a segunda, quando se afere a cognição da realidade a partir do que se apreende do mundo objetivo e que resista à pecha de falácia no ambiente de crítica; e a terceira, quando os falantes expõem à crítica as realidades aferíveis do seu mundo subjetivo, que só afloram em razão da peculiar condição de cada falante que traz a pretensão de validade. Enfim, o que o discurso operado na esfera pública em que se exercita a ação comunicativa quer é a expressão de um estoque de saber (cultura), uma representação do que compõe a identidade e os interesses dos grupos sociais (sociedade) e a manifestação das competências que fazem do integrante da esfera pública um ator capaz

de fala e ação (personalidade) para participar ativamente do processo de construção do entendimento comunitário.

A conclusão a que a pesquisa chega nesse capítulo é que a ação comunicativa pode ser um instrumento eficiente na elaboração de procedimentos que proporcionem à participação popular uma atividade integrada no processo de formação de políticas públicas. Além disso, se os procedimentos construídos à luz dessa teoria forem exigidos por uma coordenação de arena criteriosa, diminuirá sensivelmente o perigo de um dos problemas principais que assolam a democracia deliberativa: a redução da possibilidade de um debate aprofundado (MATOS, 2002, p. 210).

Estabelecidos os atores e a forma de pôr em prática a participação popular, o quarto capítulo do trabalho se ocupou de uma estratégia de mediação entre sociedade civil e sistema a partir de instituições que ostentem em sua constituição o poder-dever de defesa de interesses sociais. Dentre estas, cotejou-se o Ministério Público com grande potencial para essa tarefa, haja vista duas características que lhes são inerentes: ter sido concebido constitucionalmente como instituição com incumbência de defesa desses interesses; e de contar com um poder de *accountability* horizontal que tende a constranger o centro do sistema a observar o que compõe proposições que, embora não sejam da iniciativa deliberada de seus membros (mas sim da própria sociedade civil), reverberam através da instituição.

De início, o que se viu foi que a formação discursiva que envolveu o termo *incumbência de defesa* assume vários ditos e não-ditos que dão a essa missão institucional um alcance bem maior do que simplesmente funcionar como substituto processual em ações judiciais que persigam a reversão de situações jurídicas danosas consolidadas. Mais do que isso, como se viu, a “incumbência” atribuída ao Ministério Público assume contornos que lhe exigem modalidades de atuação mais sofisticadas na busca de efetividade das promessas da social-democracia de que se reveste o sistema de garantia de direitos da Constituição brasileira. Essas modalidades estariam adstritas ao caráter teleológico das funções institucionais da instituição, seus poderes implícitos e às formas de atuação alternativas e suplementares que, sem frustrar os limites das suas funções, sejam eficientes para atender às expectativas dos cidadãos.

A modalidade de atuação a que se faz referência na pesquisa converge com posturas de natureza resolutiva, em que o Ministério Público deixa à margem o seu papel de substituto processual para se imiscuir em um papel de verdadeiro trabalhador social na mediação entre mundo da vida e sistema com o objetivo de insuflar e efetivamente promover espaços públicos em que a esfera pública possa, à luz teoria da ação comunicativa, construir

deliberações pela via do entendimento acerca da melhor política pública a ser adotada pelo sistema em prol da comunidade.

Nesse capítulo, a revelação de sentido atribuído ao termo “defesa” a partir dos deslizes e metáforas desse signo para outros possíveis mostra ser viável ao Ministério Público assumir esse papel sob essa nova perspectiva sem desvirtuar a essência de suas funções institucionais.

Esse papel se fortalece ainda com a demonstração de que o Ministério Público assume diversas condições em torno da efetividade da *accountability*. Primeiro, é receptáculo da mobilização da esfera pública tocada pelas insatisfações coletivas e suas representações a título de *accountability* social. E, em um segundo momento – mas também concomitantemente – é titular de um poder-dever de *accountability* horizontal que o impele à adoção de providências contra gestores faltosos que frustram a promoção de direitos à prestação material.

Ambas as peculiares características do Ministério Público, de ter a incumbência de defesa de direitos sociais atribuída a si constitucionalmente e de ter poder de *accountability* horizontal, fazem dele um protagonista em potencial para auxiliar o reacoplamento entre mundo da vida e sistema para que este esteja aberto às deliberações da esfera pública. Agir assim representa atender a uma obrigação, cujo influxo democrático se manifesta pedagógica, preventiva e propositivamente através de arenas que se constituem para o fim de gerar opinião pública respeitando as bases da ação comunicativa para afastar influência deletérias do entendimento comunitário acerca das carências da sociedade civil e que precisam ser objeto da análise do sistema.

A conclusão desse capítulo é que esse exercício é possível, inclusive com a constituição de uma arena coordenada e promovida pelo próprio Ministério Público em que ocorram audiências públicas pedagógico-propositivas fora do formato de prospecção de verificação de danos transindividuais emergentes e de busca de subsídios para adoção de providências afetas à face demandista da instituição, como sugere a Resolução n. 82/2012-CNMP.

Contudo, deixa-se claro nesse ponto que o fórum do Ministério Público tem caráter exemplificativo, haja vista que qualquer entidade com vocação para a defesa de interesses sociais poderá deflagrar a promoção desse tipo de arena, até porque o pressuposto do trabalho é o fomento de uma esfera pública autônoma e plural em que a comunidade possa se manifestar. Porém, há sempre que se primar pela observância das ficções que Habermas

estabelece como condições para manifestações entre livres e iguais sob o paradigma da linguagem: autonomia dos agentes, independência da cultura e transparência da comunicação.

Por fim, no quinto capítulo, o trabalho partiu para a representação de um cenário ideal de efetividade da participação popular e como esse contexto pode ser estabilizado por ingerência do Ministério Público.

Com auxílio do Cubo Democrático de Archon Fung, viu-se que mais do que a mera influência da esfera pública no ciclo de formação de políticas públicas, o que se almeja é a máxima efetividade do reacoplamento entre mundo da vida e sistema, em que este reconheça a necessidade de aquele interagir de forma determinante do *policy cycle* porque é imprescindível que assuntos de sua natureza demandem escolhas públicas submetidas à publicização nas arenas.

O cenário ideal de efetividade da participação popular vislumbra uma esfera pública participativa que envolve desde os atores na sua generalidade, até interessados profissionais, passando por participantes que se autoapresentem para as discussões, que tenham recrutamento direcionado, que sejam selecionados aleatoriamente ou que sejam interessados leigos. A tônica quanto ao eixo *participantes* é, portanto, dar relevo às representações classistas e dos grupos de interesse, deixando à margem os interesses dos atores do centro do sistema (administradores, técnicos e políticos eleitos), mas, ao mesmo tempo, sem deixar de admitir também as pretensões de validade (com seus fundamentos rigorosamente monitorados pela coordenação das arenas) desses representantes, desde que submetidas às apreciações do tipo “sim” ou “não” na esfera pública.

Esse mesmo cubo ideal estabilizaria o eixo *autoridade e poder* na *co-governança* e o eixo *comunicação e modo de decisão* na categoria da *deliberação e negociação* da espera pública perante o sistema.

Convergindo com a proposta do trabalho, apresentou-se um cabedal de fatores de estabilização desses níveis dos eixos do cubo democrático a partir de medidas que poderiam ser adotadas pelo Ministério Público. Essas medidas referem-se a cada eixo do cubo e representam iniciativas que se alocam no que pode compor o espectro dos poderes explícitos e implícitos da instituição, que variam desde o exercício do seu poder de requisição até as formas de interação com os movimentos sociais e com a imprensa.

Para ilustrar o conjunto de possibilidades, a pesquisa apresentou alguns fatores de estabilização que são operacionalizados por dois projetos do Ministério Público do Maranhão que, ainda que desconectados de fins estratégico-institucionais específicos ou que não impliquem meios que necessariamente atinjam os fins propalados por esses projetos, são

medidas que fomentam a efetividade da participação popular e que, por isso, podem ser melhor concebidas pela instituição dentro de estratégias de atuação que visem a defesa de interesses sociais pela via de formação ou aperfeiçoamento de políticas públicas.

Embora o trabalho enverede por uma possibilidade de concretização da democracia deliberativa, não tem a pretensão de estabelecer um modelo de enfrentamento para o *deficit* de efetividade dos mais variados interesses sociais. Está fora da metodologia desenvolvida a previsão de todas as possibilidades de fluidez do arranjo democrático que se sugere e de seus confrontos. Isso porque podem ser inúmeras as formas de os imperativos sistêmicos lidarem com a iniciativa de um Ministério Público resolutivo que fomenta a participação popular com vista à formação e aperfeiçoamento de políticas públicas. Os diversos caminhos, portanto, deverão ser gerados de acordo com cada apreciação situacional deficitária de direitos sociais.

Outro aspecto limitado da pesquisa é o fato de os fatores de estabilização, que foram lançados a título exemplificativo, não terem sido confrontados com as resistências tanto internas quanto externas à estrutura do Ministério Público, haja vista que o perfil resolutivo da instituição ainda é algo que ocupa uma fase de catarse institucional.

Em que pese outras deficiências que possam ser opostas, posto que a pesquisa não está indene de críticas em razão das suas limitações tanto científicas quanto de experimentação empírica, o que se buscou foi apresentar bases científicas para se acreditar que é possível incrementar a participação popular na formulação de políticas de que a sociedade civil necessite, fazendo-se isso com a interação e mediação de parceiros importantes que tenham a incumbência de defesa desses direitos na sua constituição institucional.

Como além de se adequar a essa natureza constitutiva, o Ministério Público também é uma instituição a quem foi atribuído forte poder de *accountability* horizontal, viu-se nele um potencial importante para exercer esse papel de mediador entre mundo da vida e sistema e para cada vez mais promover o reacoplamento entre essas duas estruturas da sociedade que são comumente binárias, mas que podem e devem estar unidas na promoção de interesses sociais de forma satisfatória.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Gregório Assagra de. SOARES JÚNIOR, Jarbas (Orgs.). **Teoria Geral do Ministério Público**. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

ALMEIDA, Rafael Alves de. **Gestão Democrática na Formação de Políticas Públicas**. Dissertação. 2015, 201f. (Doutorado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) - Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Disponível em: http://www.ie.ufrj.br/images/pos-graduacao/pped/dissertacoes_e_teses/Rafael_Alves_de_Almeida_2015.pdf. Acesso em: jan.2017.

ALONSO, Ângela. As teorias dos movimentos sociais: um balanço do debate. **Revista Lua Nova**. n. 76, p. 49-86. São Paulo: 2009.

ALTVATER, Elmar. Os desafios da globalização e a crise ecológica para o discurso da democracia e dos direitos humanos. In: HELLER, Agnes. et al.. **A crise dos paradigmas em ciências sociais e os desafios para o século XXI**. Rio de Janeiro: Contraponto/Corecon, 1999.

ARAGÃO, Lúcia Maria de Carvalho. **Razão comunicativa e teoria social crítica em Jürgen Habermas**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

ARATO, Andrew. Accountability y sociedade civil. In: **Controlando la Política. Ciudadanos y Medios em las Democracias Latinoamericanas**. Buenos Aires: Grupo Editorial Temas, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n55-56/a04n5556>. Acesso em: jun./2016.

_____. Representação, Soberania Popular e Accountability. **Revista Lua Nova**, n. 55/56, p. 85-103, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n55-56/a04n5556>. Acesso em: ago.2016.

ARATO, Andrew. COHEN, Jean L. **Civil Society and Political Theory**. Cambridge: MIT Press, 1992.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: da autorização à legitimidade da ação. **Revista de Ciências Sociais**, v. 50, n. 3, p. 443-464. Rio de Janeiro, 2007.

_____. **A moralidade da democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática**. São Paulo: Perspectiva, 2012.

BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia dos princípios constitucionais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

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

BORBA FILHO, Moizés Ferreira. O papel do ministério público no ciclo das políticas públicas. **Publicações da Escola da AGU**, n. 23, p. 67-88. Brasília: dez. 2012.

BRASIL. Relatório e anteprojeto da Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público. 1987. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes.Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissoes-e-subcomissoes/copy_of_comissao-da-organizacao-dos-poderes-e-sistemas-de/subcomissao3c Acesso em: jun. 2015.

BRINGEL, Breno. DOMINGUES, José Maurício. Teoria crítica e movimentos sociais: intersecções, impasses e alternativas. In: GOHN, Maria da Glória. BRINGEL, Breno M. (Orgs.). **Movimentos sociais na era global**. Petrópolis: Vozes, p. 57-75, 2012.

CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o Português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 30-50, fev/abr. 1990.

CAPPELLETTI, Mauro. GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.

COELHO, Sérgio Reis; KOZICKI, Katya. O Ministério Público e as políticas públicas: definindo a agenda ou implementando as soluções? **Revista da AJURIS**, v. 40, n. 130, p. 373-394. Junho 2013.

COHEN, J. Reflexions on Habermas on Democracy. **Ratio Juris**, v. 12, n. 4, p. 385-416. 1999. Disponível em: <http://dspace.mit.edu/bitstream/handle/1721.1/5452/Ratio-Juris-Vol12-No4.pdf>. Acesso em: ago. 2016.

DAGIOS, Magnus. A verdade e seu contexto: uma abordagem a partir de Habermas e Rorty. **Cadernos de Ética e Filosofia Política**, n. 14. p. 25-46. FFLCH/USP. São Paulo: jan. 2009.

DAHL, Robert. **Democracy and its critics**. New Haven: Yale University Press, 1989.

DUSSEL, Enrique. Europa, modernidade e eurocentrismo. In: CLASCO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas**. Bueno Aires: Clasco, 2005. Disponível em: http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsd/collect/clacso/index/assoc/D1200.dir/5_Dussel.pdf. Acesso em: ago. 2016.

FAIRCLOUGH, Norman. **Discurso e mudança social**. Brasília: Universidade de Brasília, 2016.

FARIA, Cláudia Feres. Democracia Deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman. **Revista Lua Nova**, n. 49, p. 47-68, 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n50/a04n50.pdf> Acesso em: ago. 2016.

FERNANDES, Cleudemar Alves. **Análise do Discurso: reflexões introdutórias**. São Carlos: Claraluz, 2008.

FERRAZ, Antonio Augusto Mello de Camargo. MILARÉ, Édís. NERY JÚNIOR, Nelson. **A Ação Civil Pública e a Tutela Jurisdicional dos Interesses Difusos**. São Paulo: Saraiva, 1984.

FREITAG, Bárbara. Habermas e a filosofia da modernidade. **Revista Perspectivas**, n.16, p. 23-45. São Paulo: 1993.

_____. **Dialogando com Jürgen Habermas**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2005.

FOUCAULT, Michel. **A Arqueologia do Saber**. Tradução: Luiz Felipe Baeta Neves. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1987.

_____. **A ordem do Discurso**. São Paulo: Loyola, 1999.

FRANCKINI, Tiago. KYRILLOS, Gabriela de Moraes. STOLZ, Sheila. Participação e representações alternativas nas democracias contemporâneas: dois fenômenos, uma abordagem. In: LUCHMANN, Lígia Helena Hahn. SCHERER-WARREN, Ilse. (Orgs.). **Movimentos Sociais e Participação: abordagens e experiências no Brasil e na América Latina**. Florianópolis: Editora da UFSC, p. 171-200. 2011.

FRASER, Nancy. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 63, outubro de 2002, p. 7-20. Disponível em: https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiJ0aeSn73RAhVGhJAKHdDfB-0QFggaMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.ces.uc.pt%2Fpublicacoes%2Frcs%2Fartigos%2F63%2FRCCS63-Nancy%2520Fraser-007-020.pdf&usg=AFQjCNG-Jy_mg8TfAaAKJoRpIJCamts7cw&sig2=urLK6O0o-lvhEqvwbDRPkw. Acesso em: dez. 2016.

_____. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça numa era “pós-socialista”. **Revista Cadernos de Campo**, n. 14/15, p. 231-239. São Paulo, 2006. Disponível em: <http://www.periodicos.usp.br/cadernosdecampo/article/download/50109/54229>. Acesso em: dez. 2016.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. In: IPEA. Planejamento de Políticas Públicas. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, p. 211-259. 2000. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89>. Acesso em: jul. 2016.

FUNG, Archon. Varieties of Participation in Complex Governance. **Public Administration Review**, Special Issue. p. 66-75. Dec. 2006. Disponível em: <https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjX3qzq2svQAhXKGJAKHah1D5MQFggxMAI&url=http%3A%2F%2Funpan1.un.org%2Fintrados%2Fgroups%2Fpublic%2Fdocuments%2Fun-dpadm%2Funpan039946.pdf&usg=AFQjCNEgdtKnehX6mlUGYmcvql-SalUWTA&sig2=5ngfFCILQPavU14Xkr5waA>. Acesso em: set. 2016.

GOETZ, Anne Marie. JENKINS, Rob. Voice, Accountability and Human Development: the emergence of a new agenda. In: UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAME. **Human Development Report 2002**. Disponível em: http://hdr.undp.org/sites/default/files/goetz-jenkins_2002.pdf. Acesso em: jun. 2015.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2011.

_____. Teorias dos movimentos sociais na contemporaneidade. In: GOHN, Maria da Glória. BRINGEL, Breno M. (Orgs.). **Movimentos sociais na era global**. Petrópolis: Vozes, p. 19-36, 2012.

_____. **Teorias dos Movimentos Sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos**. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

GOULART, Marcelo Pedroso. **Elementos para uma teoria geral do Ministério Público**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013.

GRAU, Nuria Cunill. **Repensando o público através da sociedade: novas formas de gestão pública e representação social**. Tradução de Carolina Andrade. Rio de Janeiro: Revan, 1998.

HABERMAS, Jürgen. **Verdade e Justificação: ensaios filosóficos**. Tradução de Milton Camargo Mota. Edições Loyola. São Paulo: 2004.

_____. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. v. 2. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Templo Brasileiro, 2011.

_____. **Teoria do agir comunicativo. Racionalidade da ação e racionalização social**. v.1, São Paulo: Martins Fontes, 2012a.

_____. **Teoria do agir comunicativo. Sobre a crítica da razão funcionalista**. v. 2, São Paulo: Martins Fontes, 2012b.

_____. **Mudança Estrutural da Esfera Pública**. Tradução de Denilson Luís Werle. São Paulo: UNESP, 2014.

HELD, David. **Modelos de Democracia**. Traduzido por Teresa Alberó. Espanha: 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.

LUBENOW, Jorge Adriano. Esfera pública e democracia deliberativa em Habermas: modelo teórico e discursivo críticos. **Revista Kriterion**, n. 121, p. 227-258. Belo Horizonte: Jun./2010.

_____. A despolitização da esfera pública em Jürgen Habermas sob a perspectiva epistemológica. **Cadernos de Ética e Filosofia Política**, n. 22, p. 84-104, FFLCH/USP. São Paulo: 2013a.

_____. A teoria crítica da modernidade de Jürgen Habermas. **Revista de Filosofia moderna e contemporânea**, n. 1, ano 1. Brasília: 2013b.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Interesses Difusos**: conceito e legitimação para agir. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

MARANHÃO. Programa Contas na Mão: a experiência maranhense na transparência fiscal. São Luís: Procuradoria Geral de Justiça, 2007.

_____. Projeto Educação de Qualidade: direito de todo maranhense. 2015. Disponível em: http://www.mpma.mp.br/arquivos/CAOPEDUCACAO/PROJETOS/INTERINSTITUCIONAL/Projeto_Interinstitucional_MPMA.pdf. Acesso em jul. 2016.

MATOS, Nelson Juliano Cardoso. **Teoria do Estado**: uma introdução crítica ao Estado Democrático Liberal. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Introdução ao Ministério Público**. São Paulo: Saraiva, 1998.

MIGUEL, Luís Felipe. Impasses da Accountability: dilemas e alternativas da representação política. **Revista de Sociologia e Política**, n. 25, p. 25-38. nov. 2005.

_____. **Autorização e accountability na representação democrática**. Paper. 2012. Disponível em: http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Papers_II_Coloquio/Luis_Felipe_Miguel_Paper_Coloquio_DCP_USP_2012.pdf. Acesso em: ago. 2016.

MOTA, Ana Carolina Yoshida Hirano de Andrade. **Accountability no Brasil**: os cidadãos e seus meios institucionais de controle dos representantes. Tese (Doutorado de Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciência Política, Universidade de São Paulo. São Paulo: 2006. Disponível em: http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-25052007-141025/publico/TESE_ANA_CAROLINA_YOSHIDA_HIRANO_ANDRADE_MOTA.pdf. Acesso em: ago. 2016.

MOUFFE, Chantal. Por um modelo agonístico de democracia. **Revista de Sociologia e Política**, n. 25, p. 11-23. Nov. 2005. Curitiba, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n25/31108.pdf>. Acesso em: dez. 2016.

O'DONNELL, Guillermo. Delegative Democracy. **Journal of Democracy**, v. 5, n. 1, p. 55-69. 1994. Disponível em: http://isites.harvard.edu/fs/docs/icb.topic925740.files/Week%206/ODonnell_Delegative.pdf. Acesso em: jul. 2016.

_____. Accountability Horizontal e Novas Poliarquias. **Revista Lua Nova**, 1998, n. 44 – 98. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n44/a03n44.pdf>. Acesso em: jun. 2016b.

ORLANDI, Eni Puccinelli. **Análise de Discurso**: princípios e procedimentos. 8. ed. Campinas: Pontes, 2009.

PERUZZOTTI, Enrique. SMULOVITZ, Catalina. Accountability social: la cara del control. In: **Controlando la Política. Ciudadanos y Medios em las Democracias Latinoamericanas**. Buenos Aires: Grupo Editorial Temas, 2002.

PIERANGELI, José Henrique. **Processo Penal**: evolução histórica e fontes legislativas. 2. ed. São Paulo: IOB Thomson, 2004.

PINTO, José Marcelino de Rezende. **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.

PORTO, Pedro Rui da Fontoura. **Direitos Fundamentais Sociais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

PROENÇA, Luís Roberto. **Inquérito Civil**. Atuação investigativa do Ministério Público a serviço da ampliação do acesso à Justiça. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

RAICHELIS, Raquel. Democratizar a Gestão das Políticas Sociais – um desafio a ser enfrentado pela sociedade civil. In: MOTA, A. E. et al. (Eds). **Serviço Social e Saúde**. Formação e Trabalho Profissional. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

_____. **Articulação entre os conselhos de políticas públicas**: uma pauta a ser enfrentada pela sociedade civil. Paper. 2005. Disponível em: http://igepp.com.br/uploads/arquivos/apu_93.pdf. Acesso em: jul.2016.

REBOUL, Olivier. **Introdução à Retórica**. Tradução de Ivone Castilho Benedetti. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

RESENDE, Viviane de Melo; RAMALHO, Viviane. **Análise do discurso crítica**. São Paulo: Contexto, 2016.

ROBL FILHO, Ilton Norberto. **Conselho Nacional de Justiça**. Estado Democrático de Direito e Accountability. São Paulo: Saraiva, 2013.

RODRIGUES, Geisa de Assis. **Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta**: teoria e prática. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo. In: HELERE, Agnes et al. **A crise dos paradigmas em ciências sociais e os desafios para o século XXI**. Rio de Janeiro: Contraponto/Corecon, 1999.

SCHERER-WARREN, Ilse. **Redes de Movimentos Sociais**. São Paulo: Edições Loyola, 1993.

_____. Das mobilizações às redes de movimentos sociais. **Revista Sociedade e Estado**, v. 21, n. 1. p. 109-130. Brasília, jan./abr./2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/se/v21n1/v21n1a07.pdf>. Acesso em: jul. 2016.

_____. Para uma abordagem pós-colonial e emancipatória dos movimentos sociais. In: LUCHMANN, Lígia Helena. SCHERER-WARREN, Ilse (Orgs.). **Movimentos sociais e**

participação: abordagens e experiências no Brasil e na América Latina. Florianópolis: UFSC, p. 18-35, 2011.

_____. Movimentos sociais e geração de novos direitos em tempos globais: o caso brasileiro. In: GOHN, Maria da Glória; BRINGEL, Breno M. (Orgs.). **Movimentos sociais na era global**. Petrópolis: Vozes, p. 115-128, 2012.

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.

SOUSA, Mônica Teresa Costa. **Direito e Desenvolvimento:** uma abordagem a partir das perspectivas de liberdade e capacitação. Curitiba: Juruá, 2011.

STRECK, Lenio Luiz. **O que é isto:** decido conforme minha consciência? - 4. ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013

SUSTEIN, Cass R. HOLMES, Stephen. **El costo de los derechos:** por qué la libertad depende de los impuestos. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2012.

VEGA, Pedro de. Significado constitucional de la representación política. **Revista de Estudios Políticos**, n.44, España: Nueva Epoca. Mar-Abr1985. Disponível em: http://www2.uned.es/dcpa/Profesores/122JaimePastor/Art_PedrodeVega.pdf. Acesso em: jun. 2016.

VIEIRA, Liszt. **Os argonautas da cidadania:** a sociedade civil na globalização. Rio de Janeiro: Record, 2001.

VIGLIAR, José Marcelo Menezes. **Ação Civil Pública**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1998.