

# **IX ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI QUITO - EQUADOR**

## **PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA I**

**ARMANDO ALBUQUERQUE DE OLIVEIRA**

**LILIAN MÁRCIA BALMANT EMERIQUE**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

#### **Diretoria – CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás

**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul

**Secretário Executivo** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - Unimar/Uninove – São Paulo

#### **Representante Discente – FEPODI**

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

#### **Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

#### **Secretarias:**

##### **Relações Institucionais**

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - IMED – Santa Catarina

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM – Distrito Federal

##### **Relações Internacionais para o Continente Americano**

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão

##### **Relações Internacionais para os demais Continentes**

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

#### **Eventos:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSC – Rio Grande do Sul)

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

#### **Comunicação:**

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina)

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul)

Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais)

**Membro Nato** – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

---

P273

Participação e Democracia [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UASB

Coordenadores: Gina Esmeralda Chávez Vallejo; Lilian Márcia Balmant Emerique; Armando Albuquerque de Oliveira. – Florianópolis: CONPEDI, 2018.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-680-2

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Pesquisa empírica em Direito: o Novo Constitucionalismo Latino-americano e os desafios para a Teoria do Direito, a Teoria do Estado e o Ensino do Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. IX Encontro Internacional do CONPEDI (9 : 2018 : Quito/ EC, Brasil).

CDU: 34



# IX ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI QUITO - EQUADOR

## PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA I

---

### **Apresentação**

O IX Encontro Internacional do CONPEDI em Quito (Equador), dedicado ao tema da “Pesquisa empírica em Direito: o Novo Constitucionalismo Latino-americano e os desafios para a Teoria do Direito, a Teoria do Estado e o Ensino do Direito”, ocorreu no mês de outubro de 2018, mês em que a Constituição Brasileira de 1988 completou 30 anos e a Constituição do Equador de 2008 completou 10 anos de existência. Os dois processos constituintes tiveram em comum a preocupação em aprofundar a democracia por meio da participação popular instituindo e aprimorando mecanismos de participação cidadã em diversos níveis.

No Brasil, a Constituição de 1988 gerou cinco diferentes institutos próprios para fomentar a participação popular: participação direta por meio do plebiscito, referendo, iniciativa popular; participação nos conselhos de políticas públicas nas áreas da saúde, assistência social e políticas urbanas; participação nos planos diretores municipais; participação nas comissões parlamentares; e participação nos legislativos estaduais. Além destes, ainda podemos mencionar os instrumentos consultivos como as audiências públicas em matérias de políticas públicas, nos processos legislativos e nos processos judiciais; os instrumentos de informação e controle junto aos órgãos públicos e outras modalidades pulverizadas de canais de comunicação e aproximação do cidadão da máquina pública.

A intensificação democrática e ampliação dos instrumentos de participação ocorreram na América Latina de um modo geral e, em particular, no Equador com a Constituição de 2008, em que estes foram traços marcantes do processo constituinte, introduzindo a participação em múltiplas situações por meio de: plebiscito, referendo, iniciativa popular (para criar, reformar ou derrogar leis), revocatória de mandato, *silla vacía*, *veedurias*, assembleias, *cabildos populares*, audiências públicas, conselhos consultivos, observatórios, dentre outros instrumentos promotores da cidadania, bem como a própria estruturação de poderes do Estado rompendo com a tradicional estrutura tripartite para dimensionar funções de Estado, figurando para além das clássicas também a Função de Transparência e Controle Social e a Função Eleitoral

O Grupo de Trabalho Participação e Democracia, contou com a submissão de 29 trabalhos, dos quais 17 foram apresentados durante o evento. As comunicações efetuadas pelos

participantes denotam a crescente preocupação com os horizontes democráticos na América Latina e, principalmente, no Brasil, tanto na dimensão teórica como na sua práxis, com vistas à promoção da eficácia e efetividade dos canais estruturados com propósito de agenciar melhoramentos e a ampliação dos seus usos. O diálogo foi conduzido num tom que buscou assinalar as inegáveis conquistas democráticas, o fortalecimento das instâncias participativas como jamais antes presenciado na região e o reforço democrático ocasionado pelos documentos constitucionais, em que pese suas fragilidades operacionais.

Os trabalhos apresentados se dedicaram ao exame da democracia representativa e o estudos dos problemas e alternativas para melhorias dos processos eleitorais (Fake News, representação política compartilhada); a avaliação da democracia em relação à capacidade de efetivação dos direitos das minorias e grupos vulneráveis, em particular mulheres, crianças e adolescentes e pessoas encarceradas; debates em torno da participação cidadã na construção, execução e avaliação das políticas públicas (ambientais, educacionais, de acesso à internet etc.); análise dos processos legislativos e dos obstáculos normativos e operacionais para a efetivação da participação popular; crítica sobre o papel do Judiciário na democracia e no controle dos processos políticos; apreciação de aspectos relacionados ao controle social democrático.

Os trabalhos foram dispostos em três sessões temáticas na seguinte ordem: I- Democracia e participação popular: aspectos gerais e dimensões legislativas: 1- “Fragilidades das democracias Latino-Americanas e Caribenhas: uma análise empírica (2006 e 2017)” Armando Albuquerque de Oliveira, Caio Victor Nunes Marques; 2- “Em defesa da participação: análise da iniciativa popular para alteração da Constituição no Brasil e no Equador” Lilian Márcia Balmant Emerique, Ilana Aló Cardoso Ribeiro; 3- “O direito fundamental à participação política por meio da iniciativa legislativa popular e o requisito formal do número de assinaturas dos cidadãos apoiadores de projetos de lei” Itamar de Ávila Ramos; 4- “A representação política compartilhada entre cidadãos participativos e políticos: um princípio a fortalecer o Poder Legislativo” Gabriel Augusto Mendes Borges; II- Democracia e participação cidadã nas políticas públicas e na garantia de direitos: 5- “Responsabilidade civil do Estado por dano no meio ambiente carcerário e sua forma de reparação – análise à luz dos direitos fundamentais em um Estado brasileiro supostamente com participação democrática” Ricardo Ferreira Barouch, Elcio Nacur Rezende; 6- “Mineração e direitos humanos: o caso de Bento Rodrigues/Mariana, Minas Gerais” José Cláudio Junqueira Ribeiro, Francis de Almeida Araújo Lisboa; 7- “Planejamento participativo da educação infantil nos municípios brasileiros: perspectivas e desafios à luz de um caso em concreto no estado do Paraná” Luiz Henrique Batista de Oliveira Pedrozo, Fernando de Brito Alves; 8- “A crise da democracia na América Latina e a implementação de políticas públicas como

forma de acesso à Justiça” Adriana Fasolo Pilati Scheleder, Cristiny Mroczkoski Rocha; 9- “Conferências Nacionais de políticas para mulher e a formulação de diretrizes para as políticas públicas de enfrentamento à violência contra a mulher no Brasil: participação e representação” Maria Carolina Carvalho Motta; 10- “Teoria da escolha social na consolidação do acesso à internet como instrumento para garantia de direitos fundamentais do cidadão” Rosilene Paiva Marinho de Sousa, Fernando Antônio de Vasconcelos; 11- Participação e democracia: as garantias extrainstitucionais dos direitos sociais e o exercício da cidadania a partir de uma perspectiva garantística e democrática” Rodrigo Garcia Schwarz, Larissa Thielle Arcaro; 12- “Democracia participativa por meio do controle social: o discurso da razão prática na esfera pública” Danilo Pierote Silva, Edinilson Donisete Machado;

III- Balanço da participação e democracia na atividade jurisdicional: 13- “A desvalorização constitucional diante do desgoverno judicial: uma crítica jurídico-constitucional ao ativismo nas atuações do Judiciário brasileiro em detrimento da participação popular no regime democrático” Fernando Antônio da Silva Alves; 14- “A contribuição do modelo fraco do controle de constitucionalidade neozelandês para superar a crise de legitimidade do modelo ultra forte brasileiro” Cláudia Maria Barbosa, Camila Salgueiro da Purificação Marques; 15- “A efetivação do direito fundamental à democracia através da mediação comunitária” Juliana Guanaes Silva de Carvalho Farias; 16- “O recurso extraordinário como espécie de exercício da democracia participativa: a repercussão geral de questão constitucional e os efeitos erga omnes da decisão de mérito” Márcio Eduardo Senra Nogueira Pedrosa Morais, Rafaela Cândida Tavares Costa; 17- “Crimes contra a honra praticados por Fake News: uma ameaça a democracia e a participação política” Rhayssam Poubel de Alencar Arraes.

Enfim, os conteúdos explorados nos artigos assinalam a inquietação com a dinâmica da participação e democracia muito além dos processos eleitorais em si mesmos, mas num fluxo permanente na sociedade, reconhecendo a necessidade ativa de enraizamento democrático e de aprimoramento dos institutos e movimentos de participação cidadã em todas as esferas de poder e com extensa imersão social legitimadora.

A riqueza dos enfoques teóricos e os múltiplos espectros temáticos abordados refletem a importância da investigação e da imersão acadêmica dos Programas de Pós-Graduação em Direito nos principais problemas em torno da democracia e participação cidadã a circundar a realidade social. Mais uma vez se observou e a necessidade de criar redes nacionais e internacionais de pesquisa para arraigar diagnósticos e a busca de soluções para os problemas levantados dentro de eixos de análise comprometidos com olhares, saberes e epistemologias próprias para atender as demandas latino-americanas.

Lilian Márcia Balmant Emerique (UFRJ – Brasil)

Armando Albuquerque de Oliveira (UNIPÊ/UEPB – Brasil)

Gina Esmeralda Chávez Vallejo (IAEN – Equador)

**DEMOCRACIA PARTICIPATIVA POR MEIO DO CONTROLE SOCIAL: O DISCURSO DA RAZÃO PRÁTICA NA ESFERA PÚBLICA.**

**PARTICIPATORY DEMOCRACY BY MEANS OF SOCIAL CONTROL: THE SPEECH OF THE PRACTICE REASON IN THE PUBLIC SPHERE.**

**Danilo Pierote Silva <sup>1</sup>**  
**Edinilson Donisete Machado <sup>2</sup>**

**Resumo**

Analisa o controle social como instrumento da democracia participativa. O papel das formas de deliberação como meio de se aprimorar este instrumento de participação. As ideias de participação e controle social estão relacionadas: por meio da participação na gestão pública, os cidadãos podem intervir na tomada da decisão administrativa, orientando a Administração para adoção de medidas que atendam ao interesse público, contribuindo com controle sobre a ação do Estado ao exigir que o gestor público preste contas de sua atuação. As relações dialógicas devem ser orientadas por razões discursivas. Assim, o controle social surge para concretizar uma Democracia Participativa.

**Palavras-chave:** Democracia participativa, Controle social, Razão prática, Esfera pública

**Abstract/Resumen/Résumé**

It analyzes social control as an instrument of participatory democracy. The role of forms of deliberation as a means of improving this instrument of participation. The ideas of participation and social control are related: through participation in public management, citizens can intervene in making the administrative decision, directing the Administration to adopt measures that meet the public interest, contributing with control over the State action to the require the public manager to account for their performance. Dialogical relations must be oriented for discursive reasons. Thus, social control arises to concretize a Participative Democracy.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Participatory democracy, Social control, Practical reason, Public sphere

---

<sup>1</sup> Mestre em Direito pelo Centro Universitário Eurípides de Marília (2016), advogado, procurador do Município de Ocauçu-SP e Professor da Graduação do Centro Universitário Eurípides de Marília.

<sup>2</sup> Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, professor dos Programas de Mestrado e Graduação do UNIVEM e dos Programas de Doutorado, Mestrado e Graduação da UENP.

## INTRODUÇÃO

O contexto político atual tem demonstrado que o sistema representativo necessita de novos caminhos, pois o até agora praticado não realizou o fim a que se pretendia. Vivemos uma espécie de sentimento reducionista em nossa sociedade, onde o exercício da soberania se traduz no exercício do voto, momento em que o cidadão transfere ao mandatário o poder de decidir sobre seu futuro e nada mais.

Diante do claro exaurimento do sistema representativo, onde a legitimidade dos representantes são contestados diariamente, quer por não se ver os resultados de uma política em prol da maioria, quer pelos escândalos de corrupção e jogos de poder ocupam as páginas dos jornais conduzindo o cidadão a clamar por mudanças. Nesse ambiente, a participação do cidadão surge no horizonte como possível caminho para tratar as mazelas existentes no corpo estatal.

O modelo de democracia participativa, onde o cidadão atua diretamente nos processos de tomada de decisão, é facilitado por meio de ferramentas jurídico/políticas e torna por promover uma alteração na dinâmica de governança, alçando o cidadão ao posto de evidência nessa estrutura. Dentre essas ferramentas, nos dedicaremos a analisar o controle social, instrumento formado por cidadãos que se associam em prol do interesse público, da transparência, do controle dos atos públicos e dos processos deliberativos para decisões governamentais.

A participação no processo de deliberação exerce papel de destaque, posto que o próprio cidadão poderá manifestar-se em relação as diretrizes para o seu futuro. Interligada a essa proposta, analisaremos a razão prática e a sua capacidade de auxiliar no processo deliberativo, de modo a orientar a tomada de decisão que vise efetivamente o “interesse público”.

A legitimidade do Estado e do seu ordenamento jurídico se apresenta com a ideia de autogoverno, ou seja, de que os indivíduos que compõe a sociedade participam dos processos coletivos de tomada de decisão. Analisar a conexão entre a participação e a própria Democracia, a partir da ideia de controle social dos processos de tomada de decisões coletivas (principalmente dos atos do Poder Executivo), principalmente, para a relação *controle social* e *democracia participativa* e suas possíveis práticas capazes de refinar o debate na esfera pública é objeto desse artigo.

O que podemos afirmar de antemão é que a participação (direta ou indireta) do povo não pode se restringir escolha de mandatários, mas também, na fiscalização de seus atos e na



participação direta do gerenciamento da coisa pública. Assim, por método dedutivo, far-se-á a análise da doutrina de modo a investigar a interação e qual a intensidade da relação entre controle, participação social e democracia.

## 1. A DEMOCRACIA: ELEMENTOS PRELIMINARES

Democracia é tema em voga e ocupa fortemente o cenário político desde o século XX, conduzindo governos e sociedades a buscarem um ideal de democracia e, conseqüentemente se autoproclamam democráticos. O tema é secular, tendo sido pautado em discussões de cunho político, social e filosófico. A dificuldade de se construir um conceito uno de democracia decorre, pois, das mais variadas formas de abordagem acerca do tema, sendo possível, contudo, a identificação de elos entre tais concepções.

Podemos, com Bonavides, formular uma aproximação inicial do conceito por meio dos relatos históricos conhecidos que dão conta de que os Ágoras de Atenas constituíram o nascedouro da democracia. A praça pública se transformava em espaço de debates e o *cidadão* exercia o poder de forma imediata.

Cada cidade que se prezasse da prática do sistema democrático manteria com orgulho um Ágora, uma praça, onde os cidadãos se congregassem todos para o exercício do poder político. O Ágora, na cidade grega, fazia pois o papel de Parlamento nos tempos modernos. (BONAVIDES, 2016, p. 288)

Nas praças se discutiam as questões referentes ao Estado, concorria-se a cargos públicos, nomeavam-se generais e julgavam-se crimes. Ao cidadão, protagonista dos debates e decisões, era conferido o direito/dever de deliberar sobre temas de interesse público. Daí o conhecido senso de democracia direta, em que *cidadãos* de uma determinada sociedade decidem sobre os rumos da cidade de forma direta, ou seja, reúnem-se e votam as questões da cidade sem a intermediação ou representação de terceiros.

Nos Ágoras, a *demos* funcionava indistintamente como Assembleia, conselho ou tribunal, onde se concentravam os três poderes, legislativo, executivo e judicial (BONAVIDES, 2016, p. 291).

De se observar, porém, que a ideia de democracia como governo do povo e para o povo na Grécia antiga exige que tenhamos noção sobre o que de fato representava o “povo”. Somente adquiria o *status* de cidadão o homem livre maior de 18 anos. Logo, mulheres, estrangeiros e escravos não participavam da vida política, não decidindo as questões de

interesse público. Portanto, não havia que se falar em uma democracia universal, mas muito limitada à uma porção de homens com certas características sociais

Nas palavras de Moreira (2007, p. 16):

Iniciada por Sólon e Clístenes, a democracia ateniense teve seu apogeu sob o governo de Péricles, que lutou no sentido da ampliação da cidadania em direção ao maior número possível de homens, independente de sua fortuna ou ascendência, e cuja reformas incluíam o sorteio para a designação de magistrados, o acesso aos mais pobres às funções públicas, dentre outras.

Desde a idade clássica aos dias atuais, o termo democracia fora empregado para indicar um dos diversos modos em que o poder político é exercido pelo povo (BOBBIO, 1997). De lá pra cá, diversas foram as propostas de modelos democráticos, tendo havido variações em decorrência da multiplicidade de culturas. Segundo Paulo Bonavides (2016, p. 288), do ponto de vista meramente formal, distinguem-se, na história das instituições políticas, três bem definidas modalidades: a democracia direta, a democracia indireta e a democracia semidireta. Em outras palavras, democracia não representativa ou direta, e a democracia representativa – indireta ou semidireta – que é a democracia dos tempos modernos.

A senda até a modernidade perpassa pela aglomeração e crescimento dos grupos sociais. A possibilidade de reunião para a deliberar sobre todos os temas de interesse da coletividade é minada, principalmente, por questões de logística.

A impossibilidade de agrupar o povo em praça pública para deliberação direta e imediata de temas de interesse público foi inviabilizada em razão do crescente volume populacional e da existência de múltiplos e antagônicos interesses. O surgimento da representatividade foi o caminho para viabilizar o exercício da democracia no Estado Moderno.

No período medieval, pré-revolucionário, temos o desenvolvimento das monarquias absolutistas com a concentração do poder absoluto nas mãos dos monarcas, que marcava uma relação entre rei (poder absoluto) e servos (destituídos de direitos políticos) (BONAVIDES, 2016).

Séculos adiante, o período das revoluções burguesas do final do século XVIII (tanto a americana, quanto a francesa) foi marcado por um processo de inversão da concentração do poder governamental (BONAVIDES, 2016).

É justamente essa relação entre rei e súditos que culmina nos movimentos revolucionários que alteram por completo a dinâmica social de então. Passamos a observar

reivindicação do poder pelo povo (burguês, principalmente), o que culminou na tomada do poder pela burguesia e o remodelamento do desenho social. A partir daqui passamos a enxergar a existência não mais de servos da monarquia, mas de cidadãos, sujeitos de direito, que assumem o poder estatal, atribuindo poderes aos seus representantes. Houve, portanto, uma inversão da concentração do poder que passou para as mãos do povo. Logo, a base de sustentação da democracia indireta é a mesma da democracia direta, é o que nos ensina Bobbio (2000, p. 34):

[...] a democracia representativa também nasceu da convicção de que os representantes eleitos pelos cidadãos estariam em condições de avaliar quais seriam os interesses gerais melhor do que os próprios cidadãos, fechados demais na contemplação de seus próprios interesses particulares; portanto, a democracia indireta seria mais adequada precisamente para o alcance dos fins a que fora predisposta a soberania popular [...]

A delegação do poder instrumentalizada pelo voto tem se mostrado duvidosa. Os recentes acontecimentos na seara política trouxeram à luz escândalos que estão a demonstrar que a corrupção se enraizou na política. Por inúmeras e escusas razões, os mandatários, que foram eleitos, via de regra, por defenderem pautas sensíveis a um determinado núcleo de eleitores e, via de consequência, deveriam representar o interesses destes, acabam se distanciando de suas propostas para satisfazerem interesses de cunho pessoal em prol da manutenção do poder.

Surge então no horizonte uma proposta que aproxima a democracia representativa da democracia direta. Segundo Bonavides (2016, p. 295), se percebeu ser possível fundar um meio termo entre a democracia direta e a democracia representativa, nas palavras do autor:

Com a democracia semidireta, a alienação política da vontade popular faz-se apenas parcialmente. A soberania está com o povo, e o governo, mediante o qual essa soberania se comunica ou exerce, pertence por igual ao elemento popular nas matérias mais importantes da vida pública. Determinadas instituições, como o *referendum*, a iniciativa, o veto e o direito de revogação, fazem efetiva a intervenção do povo, garantem-lhe um poder de decisão de última instância, supremo, definitivo, incontestável.

O povo na democracia semidireta não se cinge apenas a eleger, senão que chega do mesmo passo a estatuir, como pondera Prélot ou conforme Barthélemy e Duez: não é apenas o colaborador político, consoante se dá na democracia indireta, mas também o colaborador jurídico. O povo não só elege, como legisla.

O âmago da proposta da democracia participativa está na possibilidade de criação de espaços públicos para realização de deliberações coletivas. Somente será possível verificar o desenvolvimento de uma democracia participativa, em que o próprio corpo social assume para

si o papel na tomada de decisões coletivas, quando o próprio povo for democrático, portanto, quando assumir seu papel político na dinâmica da política. O desenvolvimento de um controle social dos atos do governo somente se desenvolverá a partir do momento em que os indivíduos tomarem consciência de que a democracia não se desenvolve única e exclusivamente pelas vias formais e institucionais da política ou mesmo pela política partidária, mas sim em toda e qualquer relação social, inclusive naquelas de controle dos atos dos governos, que serão aqui observadas.

Analisando os fenômenos sociais e não institucionais (já garantidos) que verificaremos o desenvolvimento de uma efetiva democracia social. E para tal, exige-se uma atuação mais intensa e concreta dos membros da sociedade. Os indivíduos não podem apenas se dedicarem ao exercício de suas atividades da vida privada, de seus interesses e desejos particulares, é necessário que assumam também responsabilidades e realizem ações voltadas ao interesse público e geral, sob pena de impedir o desenvolvimento do Estado como um todo, e da própria democracia. Democracia exige participação, sem a qual não há que se falar em desenvolvimento social. Bobbio (1997, p. 57) constata ainda:

Nada corrói mais o espírito do cidadão participante que o indiferentismo [*qualunquismo*] dos que cultivam o seu “particular”. Trata-se de algo que já havia sido claramente percebido pelos antigos: “Consideramos todo aquele que não participa da vida do cidadão – afirma Péricles numa célebre sentença registrada por Tucídides – não como um que se ocupa apenas dos próprios negócios, mas como um indivíduo inútil”. Também Rousseau estava completamente ciente do fato: “Tão logo o serviço público deixa de ser a principal ocupação dos cidadãos e eles preferem servir com sua bolsa e não com a sua pessoa, o Estado já se encontra próxima da ruína”; ou com uma das frases esculturais que lhe são próprias: “Tão logo alguém diga dos negócios de estado: que me importam eles?, pode-se estar seguro de que o estado está perdido”.

Portanto, quando os indivíduos em uma sociedade afirmam que não gostam de falar de política (leia-se política partidária), observamos o declínio da própria democracia e do Estado. E não se trata de debater somente sobre política partidária, dos jogos de poder dos partidos políticos, de posição e oposição. O exercício da democracia vai muito além disso, passando desde o ingresso em debates e deliberações sobre os mais diversos interesses da coletividade, do povo, a participação em audiências públicas, o exercício do direito ao voto, a participação em referendos e plebiscitos, na fiscalização dos atos do governo, etc.

E todo esse desenvolvimento da democracia ganha um objetivo especial: impedir o abuso do poder. A ideia de atribuição dos poderes aos representantes e a exigência de uma sociedade consciente de seus deveres políticos são forças que se contrapõem. A limitação do poder dos governantes também se dará pela atuação da sociedade civil que lhes confiou o

poder e para tal é necessário uma sociedade ativa, participativa e consciente. Para Bobbio (1997, p. 61) a possibilidade do controle dos atos do governo também se dá pelo desenvolvimento do pluralismo e descentralização do poder:

[...] Tanto melhor porém se aquelas pequenas oligarquias, através de um democratização da sociedade civil, através da conquista dos centros de poder da sociedade civil por parte dos indivíduos sem mais e sem melhor participantes, tornam-se sempre menos oligárquicas, fazendo com que o poder não seja apenas distribuído mas também controlado.

É nesse sentido que se defende o fortalecimento de grupos dentro da própria sociedade civil que passam a exigir maior transparência dos atos de governo, exercendo efetivamente um poder que vai além do interesse privado e que pulveriza e descentraliza o poder governamental.

No contexto brasileiro, nota-se que a participação do cidadão encontra-se em franco aperfeiçoamento. Após a redemocratização, foram criadas novas formas de diálogo, interação e intervenção junto ao Estado. Por intermédio destes instrumentos, ao cidadão, foi viabilizada a possibilidade de influir nas decisões da governança, levando aos incumbidos de gerir a coisa pública suas vivências, anseios e necessidade sociais.

Feitas essas considerações, passaremos na próxima seção a tratar da democracia participativa, e uma possível forma de efetivá-la, como instituto jurídico-político legitimador das tomadas de decisões coletivas, bem como, do direito-dever dos cidadãos que se encontram inseridos em uma sociedade organizada de atuarem ativamente nas decisões públicas.

## **2. O CONTROLE SOCIAL COMO INSTRUMENTO VIABILIZADOR PARA EFETIVAÇÃO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA**

A Constituição de 1988 consagrou como um de seus pilares de sustentação o princípio democrático, que tem em sua essência a premissa da representação popular, em que alguns indivíduos detêm o dever de representar o interesse da coletividade, a estes cabendo a tomada decisões públicas.

As transformações advindas da redemocratização do País indicaram a relevância da participação popular nas decisões governamentais, nesta ocasião, emerge a importância do controle social, mecanismo que permite ao cidadão exercer de forma direta e imediata o controle dos atos de governo.

O controle social traz em seu âmago a ideia de que ao cidadão cabe a participação na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública e da utilização dos recursos públicos.

Sob a ótica da democratização dos processos de decisão como forma de construção da cidadania, Elizabeth Barros (1990, p. 9) sustenta que o controle social ocupou papel de destaque após a redemocratização:

Ao longo de décadas, os governos submeteram os objetivos de sua ação aos interesses particulares de alguns grupos dominantes, sem qualquer compromisso com o interesse da coletividade (o real interesse público, do povo). Por isso é que se diz que houve no Brasil a "privatização do Estado".

O exercício do controle social pelo cidadão está assegurado pela Constituição Federal de 1988 em diversos momentos. O direito de petição junto aos órgãos públicos (Art. 5º -XXXIV); de obtenção de certidões em repartições públicas ( Art. 5º - XXXV); de fiscalização das contas municipais (Art. 31º, § 3º); de receber informações particulares, coletivas ou gerais (Art. 5º - XXXIII); de promover ação popular para o desfazimento de atos lesivos ao erário (Art. 5º - LXXIII); de cooperar, por intermédio de associações, no planejamento municipal (Art. 29º - XII); de denunciar eventuais irregularidades ou ilegalidades ( Art. 74º, § 2º); de participar das políticas públicas de saúde (Art. 198º - III); assistência social (Art. 204º - II); da gestão da educação e ensino (Art. 206º - VI).

Citando Rudá Ricci (2009, p. 9) desenvolve possível proposta conceitual acerca do controle social:

[...] controle social é uma relação de co-gestão, quando planejamento e execução são definidos em participação. O autor vai até mais longe: sugere que ocorre controle social quando uma comunidade planeja e gerencia um projeto ou programa e a instituição pública apenas financia. O conceito de controle social indica, portanto, a participação da sociedade civil na elaboração, acompanhamento e verificação (ou monitoramento) das ações de gestão pública. Na prática, significa definir diretrizes, realizar diagnósticos, indicar prioridades, definir programas e ações, avaliar os objetivos, processos e resultados obtidos.

Em que pese a diversidade de conceitos acerca do controle social, ao presente trabalho, impende estabelecer a diretriz conceitual, como sendo uma ferramenta de controle da sociedade sobre as ações do Estado. É o controle exercido pelo próprio cidadão, ou grupo de cidadãos, com a finalidade de interferir e fiscalizar as atuações dos governos.

O controle social está intimamente ligado à proposta da democracia participativa. Ao se lançar no cenário político e atuar ativamente na gestão da coisa pública, ao cidadão é

viabilizada a possibilidade de intervir no processo de tomada de decisão, conduzindo, orientando, e fiscalizando a administração para que sejam adotadas providências que tragam em seu bojo o atendimento ao interesse público. Outro desdobramento possível surge na medida em que também é instrumentalizada uma forma de exercer o efetivo controle das ações dos governantes, haja vista a possibilidade de se exigir destes a devida prestação de contas sobre suas atuações, e da permanente possibilidade de fiscalização da utilização dos recursos públicos. É por intermédio do controle social que é conferido aos cidadãos, também, a possibilidade de atuar ativamente no desenvolvimento de políticas públicas.

A proposta da democracia participativa, notadamente pelo controle social, vislumbra a possibilidade de fazer com que o processo de tomada de decisão deixe de ser única e exclusivamente dos representantes, tornando-se, responsabilidade, também dos cidadãos, que agora passam a atuar na esfera pública controlando os atos governamentais.

O que se percebe na atual conjuntura, é o que poderíamos rotular de simulacro de participação. Não raras vezes podemos verificar nos mecanismos de participação o induzido sentimento de que há uma efetiva atuação do cidadão, quando, em verdade, o que de fato acontece é a chancela, pelo cidadão, de atos já decididos previamente. Há, a título de exemplo, relatos de que nos orçamentos participativos – *onde, obviamente, deveria haver a participação direta do cidadão* – o que de fato ocorre, é a mera transmissão de projetos já elaborados pelo governo, figurando o cidadão como mero espectador.

Daí a essência do presente trabalho. Somente será possível realizar uma análise crítica dos atos do governo se os próprios cidadãos tiverem as condições necessárias para o desenvolvimento de argumentos racionais dentro da própria esfera pública. A princípio, somente é possível falar no desenvolvimento da democracia e da participação popular na tomada de decisões coletivas caso seja garantida a *efetiva* participação do cidadão na esfera de debate dos argumentos políticos, a partir de argumentos racionais. Em decorrência disso, na terceira parte deste trabalho passaremos a analisar a relevância da esfera pública e da razão prática para o controle social e, conseqüentemente, para a democracia.

### **3. A CONTRIBUIÇÃO DA ESFERA PÚBLICA E DA RAZÃO PRÁTICA**

Para que se torne possível analisar e julgar o comportamento dos incumbidos do gerenciamento da coisa pública, se mostra necessário fixarmos inicialmente uma teoria que permita tanto a liberdade de atuação na esfera pública, quanto uma teoria que permita analisar

qual o comportamento é o mais adequado, é nesse sentido que sugerimos a utilização da ideia de esfera pública e razão prática.

A realização duma análise crítica sobre os atos do governo será viabilizada quando o cidadão possuir condições de desenvolver argumentos racionais da própria esfera pública. Para que a democracia se desenvolva é, pois, pressuposto que a *efetiva* participação do cidadão na esfera de debate dos argumentos políticos, a partir de argumentos racionais.

O ato de se comunicar, de propor argumentos, de demonstrar ideias, visa, em certa medida, atingir as melhores razões para convencer seu interlocutor. Por aqui, compreende-se que convencer o interlocutor não representará atingi-lo psicologicamente, de modo a lhe submeter minhas razões mediante instrumentos comunicacionais persuasivos, coercitivos ou coativos; será necessário que o argumento vencedor seja fixado a partir do momento em que este seja colocado em evidência, e não a partir de elementos externos, tais como a autoridade, a beleza, a negociação ou a força de quem fala, permitindo vencer o debate mesmo que não se tenha razão (SCHOPENHAUER, 2012).

Logo, o cidadão que pretenda realizar o controle dos atos políticos deve inicialmente se utilizar dos discursos racionais, que serão apresentados dentro da própria esfera pública. O que se pretende demonstra com as construções articuladas adiante é a legitimidade das decisões se darão não somente pela possibilidade de participação dos cidadãos no controle dos gastos públicos, mas também pela forma discursiva que referidas ações populares são realizadas.

Nesse sentido, quando estamos diante de debates políticos, quando se analisa e critica os atos governamentais, ou qualquer tipo de atuação na esfera pública, nenhum elemento externo, que não seja a própria razão discursiva, poderá guiar a mão dos debatedores. A violência, física ou moral, deve ser extirpada por completo dessa dinâmica.

Lembra Perelman (2002, p. 339), dissertando a respeito da finalidade da razão prática, que a *prudência* é a virtude que nos indica a forma de se escolher os meios mais eficazes e mais rentáveis, o que permitirá otimizar nossas ações, no sentido de evitar obstáculos e renunciar empreendimentos temerários. Referida virtude não permite, em si, determinar finalidades para guiar nossos comportamentos, mas tão somente identificar os *meios* mais adequados para tanto. Caso os interesses individuais, as paixões e os desejos, se mostrem para determinar nossos comportamentos levando em consideração as finalidades, a condenação a empreendimentos irracionais será inevitável. Dessa forma, a razão prática, buscando filtrar nossas escolhas quanto às inclinações particulares, poderá oferecer fins para nossas ações.



A razão prática se apresenta como conjuntos de critérios, normas e valores que possam ser admitidos por todos, que exigem a justificação de ações e decisões, na medida em que são questionadas e tematizadas, de forma a se universalizar e serem aceitas por todos os envolvidos. Assim, o cidadão, ao propor uma crítica aos atos governamentais, deve procurar argumentos que justificam a sua ação, no sentido de universalizar a sua própria crítica, ou seja, de que qualquer pessoa que seja atingida pelos argumentos apresentados, possa aceitá-los como razoáveis.

Por não se propor como uma expressão do despotismo, de um abolutismo ou, mesmo, como uma última razão, a própria razão prática permite que se promova a tematização e problematização de todas as premissas e proposições, de forma a poder discuti-las, criticá-las e emendá-las.

Para Perelman (2002, p. 350), “[...] uma razão prática, que não se pretende apodíctica, mas simplesmente razoável, deve, para não parecer despótica, abrir-se à discussão e ao diálogo”.

Já para Habermas (1990, p. 96), a razão prática é reestrutura, a partir de uma releitura do imperativo categórico kantiano, como razão discursiva ou comunicativa, de tal modo que a racionalidade dos acontecimentos do mundo da vida dar-se-á mediante o respeito aos pressupostos da ação comunicativa.

Todo ato de linguagem que queira se apresentar como racional deverá cumprir certos pressupostos da linguagem como requisitos de sua validade, sendo que referidos pressupostos são meras idealizações, que também podem se submeter às críticas, eles não se apresentam como elementos absolutos ou imutáveis (ARROYO, 2000, p. 3).

É claro que os critérios postulados pelas teorias da argumentação mostram-se como vigas estruturantes, com viés universalista, no sentido de serem aceitos por todos aqueles a quem a teoria se destina. Isso, porém, não implica dizer que deverá determiná-los como a última razão, a verdade absoluta incontestável, de modo a se fixar de forma perene e imutável.

Talvez essa tenha sido a intenção das perspectivas absolutistas de cunho realista, idealista ou voluntarista, conforme explica Perelman (2002, p. 194), mas é justamente esta pretensão que acarreta o definhamento enquanto teoria, já que, em uma ou outra oportunidade, culminará em intolerância, arbitrariedade e despotismo. Enquanto mera abstração, as concepções absolutas e ideais permanecem consistentes; mas, uma vez lançadas ao mundo das adversidades concretas, as contradições e controvérsias se expõem.

Superando uma ideia de racionalidade instrumental, Habermas propõe uma racionalidade procedimental que se apropria das formas intersubjetivas de entendimento como meio para o estabelecimento de premissas para as tomadas de decisões.

É, nesse sentido, que Habermas não busca determinar, de antemão, qualquer conteúdo quanto à finalidade, aos bens, à ideia de vida boa ou a qualquer elemento substancial; mas, antes, permite construções de determinados elementos, pressupondo a participação intersubjetiva dos indivíduos pelos atos de fala.

Logo, o discurso precisará se submeter a um panorama da racionalidade que lhe atribua o caráter de racional, ou seja, é necessário que os atos de fala sejam pautados em razões sustentadas argumentativamente, a partir de uma estrutura hipotética criada que pressupõe elementos que permitam o livre argumentar racional.

Por tais razões, o que importa será a tematização das razões exibidas numa esfera pública capaz de permitir que os oradores alcancem um entendimento recíproco e cheguem a uma decisão.

Nesse sentido, torna-se fundamental o desenvolvimento de condições básicas da democracia para que todo e qualquer cidadão possa apresentar suas razões contra os atos do governo, de tal forma que a própria coletividade possa ingressar em um processo de aprendizagem ao criticar e compreender as decisões coletivas.

O próprio controle dos atos públicos não se apresenta como uma atuação isolada do cidadão, mas sim como resultado de debates, diálogos, razões que são apresentadas na esfera pública e que permite o estabelecimento de resultados esperados que servirão de paradigma para o controle dos atos públicos.

A racionalidade deixa de ser uma racionalidade instrumental e transforma-se, segundo uma leitura habermasiana, em dialógica-procedimental, que buscará, levando em consideração os debates, argumentações e críticas ao estabelecimento de uma compreensão coletiva que guiará as tomadas de decisões na sociedade: essa é a chamada ação comunicativa que, nas palavras de Habermas (1997, p. 40), compreende:

[...]aquelas manifestações simbólicas com as quais sujeitos capazes de expressão e de criar relações com a intenção de entender sobre algo e, assim, coordenar suas atividades. Essas atividades comunicativas coordenadas podem incluir atos comunicativos e não comunicativos.

O discurso com pretensão de racionalidade deverá pautar-se no protagonismo do melhor argumento, sendo o resultado dos debates independentes para aqueles que dialogam.

Uma vez apresentadas as razões, visando tão somente o resultado favorável, aquele que fala não se submeterá a critérios válidos para o agir comunicativo, mas às argumentações estratégicas para o alcance de determinada conclusão.

A pretensão de validade será demonstrada como a aceitação do melhor argumento, exibido em condições suficientes para o desenvolvimento de um discurso racional.

O exercício do controle dos atos públicos deverá representar sempre algo a ser construído pela participação social, que, ao dialogar, apresentar razões, fundamentos, constroem paradigmas que servirão de parâmetro para o controle dos atos.

Mesmo não fornecendo um elemento institucional coercitivo em sua estrutura, que estabelecerá um dever-ser aos sujeitos do discurso, a racionalidade discursiva e a teoria da argumentação servirão, justamente, para determinar quais argumentos, dentro de todos aqueles externalizados, serão racionalmente válidos, a partir de elementos objetivos e pré-estabelecidos.

A razão se apresenta como uma tentativa discursiva de convencimento dos demais membros do auditório universal, para se utilizar da expressão cunhada por Perelman, levando em consideração aquilo que se julga o melhor argumento, que será fixado mediante a aceitação de todos os concernidos, de modo a representar um argumento válido a um só tempo para a comunidade em seu todo.

Portanto, a razão deixa de ser monológica, e passa para um campo dialógico, estabelecido discursivamente entre os membros do auditório universal; nesse sentido, há uma estreita relação entre a concepção transcendental da razão universalista e a utilização das relações dialógicas localizadas no interior do auditório universal, que buscarão determinar qual o melhor argumento, visando à melhor ação ou ao melhor resultado.

Somente os discursos reais poderão filtrar todos os argumentos, de modo a convergir sempre para se alcançar o melhor argumento, numa eterna pretensão à correção.

Podemos observar, pois, a viabilidade do desenvolvimento da política e da própria democracia com base nas estruturas aqui sucintamente apresentadas.

A possibilidade de controle das ações do governo dependerá, a princípio, da ação dos próprios cidadãos, no exercício de uma cidadania participativa, mas que referida ação ocorra levando em consideração a melhor forma de agir, a partir do que estamos desenvolvendo com a ideia de razão prática.

Realizadas essas considerações quanto à razão prática, compreendermos algumas regras da Razão Prática e Racionalidade Discursiva no pensamento de Robert Alexy, com lastro nas construções de Jürgen Habermas.

A razão prática pode fixar procedimentos aptos a legitimar as escolhas das ações humanas em geral. Sempre que se avalie determinado comportamento humano baseado numa *proposição normativa*, para que a proposição afigure as características da racionalidade prática, deverá aduzir as razões e regras que lhe sirvam de substrato.

A preocupação de toda teoria racional de justificação das proposições normativas consiste em determinar qual a relação lógica entre a própria proposição normativa (N) e suas razões (G) a partir de uma regra (R). Para tanto, será necessário justificar tanto as razões, quanto as próprias regras.

A impossibilidade de se fechar o discurso se dará, entre outras possibilidades de questionamentos, no momento em que se discute a regra de justificação da proposição, o que exigirá outra regra hierarquicamente superior (justificação de segundo grau), da qual aquela deduz.

A grande preocupação se voltará para a apresentação de justificativas racionais das proposições normativas oferecidas pelo orador. Neste sentido a proposta se consubstancia em estabelecer critérios racionais para demonstrar a validade dos argumentos apresentados.

O elo entre razão prática e racionalidade discursiva demonstra-se quando do estabelecimento das regras da razão prática para justificar as normas fixadas em qualquer discurso. Toda proposição normativa que tenha pretensão de se expor como uma proposição válida e racional terá que se referenciar em regras de justificação fornecidas pela racionalidade prática.

Para expor as regras do discurso prático que atribuirão racionalidade aos argumentos apresentados pelo interlocutor, Alexy apresenta quatro rotas possíveis: (a) a primeira consiste em definir as regras de discurso como regras técnicas; (b) mostrar que certas regras de fato têm validade, isto é, elas podem ser seguidas até certo ponto, ou que resultados particulares realizáveis por meio do acatamento de certas regras correspondem às convicções normativas que temos realmente (modo empírico); (c) analisar sistemas de regras, definindo jogos de linguagem e propondo a adoção do sistema de regras elaborado dessa maneira; e (d) finalmente, mostrar que a validade de certas regras é uma condição da possibilidade de comunicação linguística.

O que torna de fundamental importância determinar explicitamente as formas e regras do discurso prático em geral, com o objetivo de esclarecer as possíveis falhas existentes nas regras e formas do discurso.

Alexy (1989, p. 185) apresenta um grupo de regras básicas do discurso prático geral, demonstrando as condições prévias de possibilidades de toda comunicação linguística, sendo

o preenchimento de referidas exigências o exercício mínimo para se iniciar um discurso válido sob o manto da racionalidade discursiva: (1.1) nenhum orador pode se contradizer; (1.2) todo orador apenas pode afirmar aquilo em que crê; (1.3) todo orador que aplique um predicado F a um objeto tem de estar preparado para aplicar F a todo outro objeto que seja semelhante em todos os aspectos importantes; (1.4) diferentes oradores não podem usar a mesma expressão com diferentes significados.

A pretensão é não permitir que diferentes sentidos sejam atribuídos à mesma expressão, gerando caos e irracionalidade no discurso. Para permitir a aplicabilidade desse mecanismo, é de fundamental importância que se parta de uma linguagem comum, e que as expressões sejam questionadas e testadas somente levando em consideração o momento em que surjam confusões e mal-entendidos.

Para Alexy (1989, p. 189) “[...] [l]os juegos de lenguaje no pretendan por lo menos cumplir esta exigencia, no puedan considerarse como fundamentación. Las exigencias de igualdad de derechos, universalidad y no coerción pueden formularse como tres reglas”:

(2.1) [q]uem pode falar, pode participar do debate. A segunda regra é a da liberdade de discussão. Pode de subdivide em três exigências: (2.2) (a) [t]odos podem problematizar qualquer afirmação; (b) [t]odos podem introduzir qualquer afirmação no discurso; (c) [t]odos podem expressar suas opiniões, desejos e necessidades [...]; (2.3) [a] nenhum participante pode ser impedido de exercer seu direito (2.1) e (2.2), mediante pressões internas. (ALEXY, 1989, p. 189)

Referidas regras correspondem ao que Habermas denominou situação de discurso ideal, que visa a situar a esfera pública como arena dos discursos racionalmente válidos, estabelecidos por procedimentos que garantem a participação de toda e qualquer pessoa capaz de comunicar-se, que qualquer assunto possa ser tematizado, que qualquer assunto tematizado possa ser questionado, e que as garantias do discurso não sejam violadas por qualquer tipo de coerção interna ou externa ao discurso.

Somente a partir de uma teoria do agir racional na esfera pública que poderemos falar em controle social dos atos do governo de forma racional. Diante de uma ideia de um agir racional na esfera pública que será possível falar em uma atuação ativa do cidadão diante dos atos governamentais.

A possibilidade de problematizar, avaliar, analisar, criticar e controlar os atos governamentais deverão ocorrer mediante o discurso na esfera pública, e isso somente se apresenta de forma racional se cumprir os procedimentos acima sugeridos.

A própria concepção de democracia pressupõe a necessidade de atuação de representantes e representados a partir de uma ideia do agir racional, guiado pela razão prática, na esfera pública.

Ao realizar o controle da gestão pública, o cidadão deverá deixar inclinações pessoais, desejos privados ou qualquer outro elemento externo de fora do debate na esfera público.

Essa dinâmica torna-se fundamental, pois, mais do que responder quem deve participar do governo (em que verificaremos a existência da democracia participativa quando houver participação da própria população), devemos nos preocupar também na forma como essa participação ocorre.

Quando estivermos diante de práticas que privilegiem uma dinâmica elitista, de exclusão de grupos sociais, em que os membros não possam apresentar suas perspectivas, em que o interesse pública prevaleça sobre o interesse privado, que não se guiam pela melhor razão, não haverá que se falar em democracia, muito menos em um sistema democrático participativo discursivamente legítimo.

Ao passo em que desenvolvemos as ideias de democracia participativa, visualizamos que o processo de tomada de decisão deixa de ser única e exclusivamente dos representantes, tornando-se, responsabilidade, também dos cidadãos, que possam a atuar na esfera pública, controlando os atos governamentais.

Nessa linha de pensamento, os atos governamentais somente serão legítimos quando os cidadãos puderem efetivamente participar desse processo coletivo decisório, utilizando das regras do Código da Razão prática para que sua intervenção seja racional, como já sustentado.

A imagem da democracia participativa deve espelhar exatamente um modelo em que há representantes que governam nos termos do interesse dos representados, possuindo uma certa liberdade nesse modo de governar, desde que não haja afronte aos interesses do representados, bem como a possibilidade de participação popular nos processos de tomada de decisão, tanto de maneira prévia (participando dos debates sobre quais medidas políticas devem ser tomadas, por meio de audiências públicas, plebiscitos, referendos, ação popular entre outros mecanismos), bem como de maneira repressiva-posterior, controlando os atos do governo já tomados, mediante fiscalização e impugnação (materializada em forma de representação aos órgãos competentes, ações populares etc.).

Será por meio do uso da razão pública, guiado pelo código da razão prática, que o cidadão poderá, ao lado dos representantes, participar dos processos de tomada de decisão, ganhando estes legitimidade democrática.

Segundo Mendes (2007, p. 150):

Participação e representação são compreendidos como instrumentos complementares que, nas condições contemporâneas, pressupõem-se mutuamente. As formas de prestação de contas devem, assim, ser aplicadas e exercidas por procedimentos adicionais, por meio dos quais os cidadãos possam discutir uns com os outros, e com os representantes, as políticas que têm sido defendidas.

Nesse sentido, segundo a autora, a participação direta dos cidadãos não pode se resumir ao momento do voto, sendo imprescindível que haja atuação do povo também em outros momentos da gestão pública. Segue a autora (MENDES, 2007, p. 150):

Sem contar com conjunto de instrumentos de participação popular direta, a representação mostra-se insuficiente para realizar a democracia em sua dimensão mais profunda. Daí a importância dos conselhos setoriais, associações civis, orçamentos participativos e outros espaços que podem vir a ser criados, pautados pelo debate de questões morais e éticas, pela discussão e proposição de novas políticas públicas e pelo controle e fiscalização das políticas implementadas, bem como pelos princípios da publicidade, deliberação pública e prestação de contas permanente, que devem informar os governos democráticos.

Logo, o povo não somente pode, mas deve participar do governo, deve contribuir, a partir do uso da razão pública, das decisões que lhe são dirigidas. A ideia de autogoverno, somente será concretizada, a partir do processo de legitimação promovido pela democracia participativa, em que se dará igual respeito e consideração às mais diversas opiniões apresentadas na esfera pública e que de fato gere impacto nos processos de tomada de decisão, seja na própria construção da decisão, seja no controle realizado posteriormente.

Vale ressaltar, inclusive, que além de ser uma exigência da legitimidade democrática, a possibilidade de que todos possam falar, de que todos possam apresentar impugnações sobre qualquer assunto objeto de debate, a necessidade de se ouvir e permitir que qualquer cidadão do povo possa apresentar proposta, denúncias e opiniões é uma exigência do próprio Código da Razão Prática.

Há, neste momento, a verificação duma conexão entre legitimidade democrática e racionalidade prática discursiva, sendo certo que a primeira somente ocorrerá mediante o reconhecimento e exercício da segunda.

O controle social, de fato, aproxima a população do próprio governo, fortalecendo a ideia de autogoverno, promove o senso de responsabilidade do cidadão no controle dos atos públicos e permite o desenvolvimento da democracia participativa.

Nesse, sentido, quando ocorrer o controle dos atos de governo pelo cidadão, mostra-se necessário que essa dinâmica se desenvolva a partir de relações dialógicas, de debates guiados por razões discursivas, que inclinações e desejos privados sejam excluídos da esfera pública, e que o interesse público seja colocado em evidência.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O cidadão ao exercer o controle dos atos concretiza a democracia participativa e cumpre sua função e promove o constrangimento dos comportamentos dos agentes públicos. Isso se dará tanto no controle eleitoral (análise retrospectiva da ação do eleito durante a legislatura), quanto no controle legal das suas ações, que se concretizará mediante a denúncia dos atos praticados, controle das contas públicas, participação em organizações não governamentais dedicadas à transparência da administração pública.

O controle social é importante na medida em que se apresenta como instrumento apto a auxílio na construção da boa administração. A atuação do cidadão no controle das finanças públicas, pode ser considerado uma forma eficaz de coibir as fraudes cotidianamente proclamadas pela imprensa, apuradas pelos tribunais de contas e demais órgãos incumbidos de realizar o controle interno. Essa forma de participação democrática da gestão pública transforma o cidadão no principal protagonista da fiscalização.

O caminho para a conscientização do cidadão, no que concerne à importância da participação, é longo e dificultoso, contudo a prática do diálogo tem como consequência o esforço dos participantes para justificarem seus argumentos para a construção do consenso, daí emerge a importância da teoria da argumentação como instrumento apto a realizar o controle dos argumentos e fundamentos postos no debate.

O diálogo fomentado pela sociedade organizada possibilita a produção de um poder social que, produzido comunicativamente, e instrumentalizado por meio do controle social possui aptidão para influenciar nos processos de tomada de decisão pelo Estado.

A deliberação democrática sobre temas de interesse público pode materializar suas ações por meio do controle social e, assim, auxiliar o indivíduo na construção do sentimento de legitimidade e, conseqüentemente, de pleno exercício da cidadania.

A discussão acerca da ideia de soberania, controle, razão prática e democracia se mostra fundamental para o estabelecimento de um modelo padrão do cidadão dentro de uma democracia discursiva e participativa. Somente a partir da efetiva participação nas ações de controle dos atos públicos e, que essas ações se desenvolvam a partir do uso da razão pública,



é que teremos efetivamente uma democracia participativa substancial e não meramente formal.

Um Estado que busca legitimidade nos processos de tomada de decisão deverá promover a inclusão de todos nessa dinâmica, representando o controle social importante ferramenta para esse processo de conscientização.

## **REFERÊNCIAS:**

ALEXY, Robert. **Teoría de la Argumentación Jurídica** – La teoría del discurso racional como teoría de la fundamentación jurídica. Tradução de Manuel Atienza e Isabel Espejo. Madri: Centro de Estudos Constitucionais. 1989

ARROYO, Juan Carlos Velasco. **La teoría discursiva del derecho** – Sistema jurídico y democracia en Habermas. Madrid: Imprenta Nacional del Boletín Oficial del Estado. 2000.

BARROS, Maria Elizabeth Diniz. **O controle social e o processo de descentralização dos serviços de saúde. In: Incentivo à Participação Popular e Controle Social no SUS: textos técnicos para conselheiros de saúde.** Brasília: IEC, 1998. BRASIL. Lei n. 8.142 de 28 de dezembro de 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde - SUS e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área de saúde e outras providências. Brasília: Ministério da Saúde, 1990.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da Democracia.** Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1997.

\_\_\_\_\_. **Liberalismo e Democracia.** Trad. Marco Aurélio Nogueira. Ed. Brasiliense/São Paulo. 2000.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política.** 23. Ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade.** Vol. II. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 1997.

\_\_\_\_\_. **Pensamento Pós-metafísico.** Estudos Filosóficos. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro. Trad.: Flávio Bento Siebeneichler. 1990.

MENDES, Denise Cristina Vitale Ramos. Representação política e participação: reflexões sobre o déficit democrático. In.: **Revista Katál.** Florianópolis. V. 10, n. 2, p. 143-153, jul./dez. 2007.

MOREIRA, Sandra Mara Vale. **Mediação e Democracia:** uma abordagem contemporânea da resolução de conflitos. Dissertação de Mestrado em Direito Constitucional, defendida no Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Fortaleza – UNIFOR, 2007.

PERELMAN, Chaïm. **Ética e direito.** Tradução de Maria Ermantina Galvão. São Paulo: 2002.

RICCI, Rudá. **Controle social: um conceito e muitas confusões.** Revista Espaço Acadêmico, nº 98, p. 9, Julho de 2009.

SCHOPENHAUER, Arthur. **Como vencer um debate sem precisar ter razão.** São Paulo: Ed. Topbooks. 2012.