

O DIÁLOGO COMO MÉTODO DE CONSTRUÇÃO DE DIREITOS: O MODELO DELIBERATIVO DE GESTÃO

THE DIALOGUE AS A METHOD TO CREATE AND ENFORCEMENT RIGHTS: THE DELIBERATIVE MODEL IN PUBLIC ADMINISTRATION

Frank Romualdo Reche Maciel¹

RESUMO

O objetivo deste estudo é avaliar a efetividade do diálogo e do procedimento democrático como método de definição e implementação de direitos. Critica-se tal proposta pelo seu *procedimentalismo*, que ignora valores substantivos e pode causar prejuízo a minorias políticas. Critica-se ainda a sua escolha pela *não-violência* como um valor, que pode chancelar outras violências consolidadas pelo *status quo*. Apesar de razoáveis, tais críticas não descartam uma aposta no diálogo como solução provisória. Para que esta aposta não seja apenas retórica, entretanto, cumpre verificar métodos efetivos de sua concretização, os quais podem ser encontrados, no âmbito do governo e da administração pública numa concepção ampliada de participação social, que vem a dar no chamado modelo deliberativo, adiante analisado. **Palavras-chave:** Modelo deliberativo. Diálogo. Direitos.

SUMMARY

We intend to evaluate the effectiveness of the dialogue and of the democratic procedure as a method to formulate and enforcement rights. Such a proposal is criticized for its *proceduralism*, which ignores the substantive values and because of that do not offer sufficient protection to the political minorities. That proposal is also criticized for its choice of *non-violence* as an absolute value, which can endorse other violence consolidated by the *status quo*. Although reasonable, such criticisms do not put away the bet on dialogue as a temporary solution. But this bet should not be just rhetorical. Then, it is necessary to verify the effective methods of its implementation, which can be found, within the scope of government and public administration, in an expanded conception of social participation,

¹ Possui Graduação em Direito pela Universidade Federal do Paraná (2012), Mestrado em Direito pela Universidade Federal do Paraná (2014) e Doutorado em Direito pela Universidade Federal do Paraná (2019). Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Penal e Direito Administrativo Sancionador, atuando principalmente nos seguintes temas: crimes econômicos e infrações administrativas econômicas. É advogado. Email: rechemaciel@gmail.com

which comes to the so-called deliberative model, below analyzed. **Keywords:** Deliberative Model. Dialogue. Rights.

1. INTRODUÇÃO: PROCEDIMENTALISMO VERSUS SUBSTANTIVISMO

Este estudo investiga as potencialidade do diálogo (que visa o consenso) como um instrumento eficaz para a formulação e implementação de direitos em uma perspectiva materialmente democrática. Nessa linha, apresenta em que consiste (e quais os seus fundamentos) uma forma de melhor alcançar tal objetivo, que a vem a ser o modelo deliberativo no âmbito do governo e da administração pública — *i.e.*, respectivamente, a definição das metas ou estratégias a serem perseguidas pelo poder político em prol da sociedade (governo) e a execução ou implementação desses objetivos (administração) (COSTALDELLO, 2019, pp. 35;47).

Todo direito positivo — *i.e.*, o direito escrito e estatal — resulta por definição de *algum* diálogo, que pode ser mais ou menos inclusivo, contemplando a participação de mais ou menos atores sociais e seus respectivos interesses. Modernamente, esse diálogo manifesta-se pelas formas tradicionais de participação política concebidas nas democracias liberais, sobretudo europeias e americana, e que se consubstanciam no *procedimento* eleitoral, especialmente, ou no procedimento judicial e legislativo. Nesse modelo de democracia, ao menos em tese, atribui-se importância primordial à observação do procedimento empregado em detrimento do resultado desse procedimento, qualquer que seja tal resultado (KOZICKI & BARBOZA, 2008).

É inevitável que, ao fim desse processo, nem todos se sintam satisfeitos, com maior ou menor razão, pelo que o reputam materialmente não democrático. Agravando-se essa insatisfação, então, agrava-se a descrença no procedimento democrático, a ponto de se cogitar o recurso a meios que a ordem jurídica julga procedimentalmente inválidos, ou o recurso a meios que a ordem jurídica legitima recorrendo não mais a valores procedimentais, mas sim a valores substantivos.

O primeiro desses recursos é eminentemente o que se vale da violência (juridicamente inválida) e o segundo consubstancia, no seu limite mais visível, a chamada *judicialização da política* — *i.e.*, grossamente, quando juízes decidem em lugar ou a despeito de membros do poder executivo ou do parlamento questões que, em princípio, caberiam a estes, os *políticos*, decidir. Nesse sentido, em defesa daquele primeiro recurso, há quem

denuncie a eleição da *não-violência*, enquanto valor absoluto de interação social, como forma de legitimar ideologicamente as violências que já se praticam, de tal forma que renunciar absolutamente à violência (*inválida*) é também concordar absolutamente com outra violência, sistemática e objetivamente legitimada e apenas por isso não percebida como violência (ZIZEK, 2014). E, quanto àquele segundo recurso, defende-se o com o argumento de que o mero procedimento não assegura o respeito a valores substantivos que, modernamente, são igualmente consagrados na ordem jurídica e, sobretudo, nas Constituições contemporâneas — como os que protegem minorias —, cuja violação não pode ser negligenciada, ainda mesmo quando resulte de um procedimento em si mesmo juridicamente legítimo (KOZICKI & BARBOZA, 2008).

A meu ver, não se pode condenar tais perspectivas *substantivistas* por princípio, porque, no limite, suas críticas ao *procedimentalismo* procedem. Nesse sentido, note-se que elas próprias não condenam o procedimento democrático por princípio. É no limite, apenas, no exato ponto em que o procedimento democrático não assegura resultados materialmente democráticos, que tais perspectivas enxergam as limitações daquele; é a partir de então, portanto, que enfrentarão o problema mais tormentoso de justificar que valores substantivos autorizam dizer que o limite substantivo foi rompido, quando ainda poderiam se concentrar no problema anterior: o de assegurar, antes de mais nada, que o procedimento seja o mais democrático possível. Nesse sentido, se alguma crítica merecem, é pela ênfase que não dão à necessidade de aprofundar o procedimento democrático, que consubstancia o diálogo, antes de desacreditá-lo. Tal crítica mostra-se ainda mais pertinente se não tomarmos a democracia representativa liberal, como tradicionalmente a concebemos, como sinônimo do procedimento democrático.

Nesse sentido, é este o tema de que tratarei a seguir: as possibilidades de aprofundar o procedimento democrático, inclusive por meios que superam as formas das quais a democracia liberal tradicionalmente se vale, com o intuito de melhor assegurar a democracia materialmente, *i.e.*, a satisfação dos atores sociais interessados.

Procurando esclarecer em que consiste essa aposta radical no diálogo, tratarei, primeiro, de quais são os seus fundamentos sociológicos, filosóficos e jurídicos (seção 2). Em seguida, tratarei de como pode ser realizada concretamente pela adoção do chamado modelo deliberativo de gestão ou administração, que nos fornece os parâmetros práticos necessários

para tanto (seção 3). Na conclusão deste texto, enfim, sumario as pretendidas contribuições principais deste estudo.

2. OS FUNDAMENTOS DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL

A adoção do modelo deliberativo de governo e administração — cujos contornos concretos veremos na seção seguinte —, juridicamente, ampara-se em uma compreensão radical do direito à participação — onde encontra seu fundamento constitucional positivo. Baseia-se na necessidade de responder aos problemas da democracia liberal tradicional, conforme constatados pela sociologia, e se fundamenta filosoficamente no paradigma da razão comunicativa — como formulado por HABERMAS. É o que veremos agora.

2.1. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

É possível tratar o direito à participação como um gênero que engloba inúmeros outros direitos específicos, ou elementos de variados direitos específicos.

Pode-se falar, nesse sentido, em direito à participação enquanto direito ao devido processo legal, com contraditório e defesa, sempre que alguém há de ser privado de qualquer direito — como consagram os incisos e LIV e LV da Constituição Federal. Pode-se falar, da mesma forma, em direito à participação via direito de voto ou direito de ser votado. O direito à livre expressão, igualmente, não deixa de ser uma forma de direito à participação, pois viabiliza a manifestação do indivíduo quanto a tudo que lhe diga respeito. Pode-se acrescentar, também, os direitos de petição, de ação, de associação e reunião, e tantos outros que se desdobram dos anteriores ou deles podem ser inferidos, todos consagrados constitucionalmente.

O direito à participação, nesse nível mais geral, assemelha-se à noção de *garantias instrumentais*, como definidas por GRECCO FILHO, em contraposição às *garantias materiais* e às *garantias formais*. Estas, à diferença das garantias materiais —, “sem definir o conteúdo do direito, asseguram a ordem jurídica, os princípios da juridicidade, evitando o arbítrio, balizando a distribuição dos direitos em geral”; e as instrumentais (ou processuais), diversamente de ambas anteriores, são as “que visam assegurar a efetividade dos direitos materiais e das garantias formais” (Greco Filho, 2012, p. 31). Um exemplo de garantia material é o sigilo das comunicações. De garantia formal, o princípio da legalidade. E

de garantia instrumental, enfim, o direito de contraditório e defesa processuais.

A doutrina contemporânea alça o direito à participação à categoria de direito fundamental, englobando todos os direitos que se consubstanciam em “vias para que o cidadão possa participar de forma direta na reivindicação dos seus direitos (direitos à participação)” (Marinoni, 2006, p. 63), que se alça também à noção de *garantia*, na medida que exige prestações ativas do Estado para viabilizar a efetiva participação do cidadão nas organizações e procedimentos que lhe digam respeito (Alexy, 2002, p. 419), inclusive nas estruturas decisórias privadas, “democratizando a democracia”, como forma de melhor assegurar a realização de outros direitos (Canotilho, 1992, P. 547).

Neste estudo, abordo as implicações desse direito fundamental ou garantia especificamente no âmbito das relações entre os cidadãos e o poder político, e, mais especificamente, no âmbito do governo e da administração pública, onde, tradicionalmente, o direito à participação é abordado sob a rubrica de *participação política*. O aprofundamento dessa participação, por sua vez, é tratado como *participação social, popular* ou *cidadã*. A radicalização dessa, enfim, vem a dar no *modelo deliberativo* que abordaremos adiante.

Antes de continuar, é importante ressaltar que governo e administração pública não se restringem a determinados poderes do Estado (executivo, legislativo e judiciário). Esta, embora seja típica função do executivo, espraia-se por todos os poderes. E o governo igualmente. Enquanto definição das metas ou estratégias a serem perseguidas pelo poder político em prol da sociedade (COSTADELLO, 2019, p. 35), o governo não é desempenhado por um único poder. Nas democracias liberais originais, em tese o governo era função exclusiva do parlamento: o *governo pelas leis*; mas, quando veio a ser substituído na contemporaneidade pelo *governo por políticas públicas*, adquiriu mais proeminência o poder constituinte, anterior a todos àqueles e em razão dos direitos que insere nas Constituições, para limitá-los e orientá-los de antemão (COMPARATO, 1997. p. 351). Na época do *governo por políticas públicas*, também adquire proeminência o exercício do governo pelo poder executivo e pelo judiciário, este especialmente por suas cortes constitucionais — quanto ao governo pelos juízes, em particular, vide TAVARES (2006).

O poder executivo é especialmente aquele que se encarrega das políticas públicas e revela o aspecto que caracteriza o modo de governar nelas baseados, que é uma postura ativa do poder político para assegurar direitos. No âmbito desse poder, o governo e a

administração — quer dizer, a definição e a implementação de direitos —, entrelaçam-se como um “amálgama” na esfera da gestão pública (COSTADELLO, 2019, p. 47). Isso não autoriza, em todo caso, restringir a aplicação do modelo deliberativo ao poder executivo, pois o governo não é exercido exclusivamente por ele e tampouco a administração pública o é.

2.2. FUNDAMENTOS SOCIOLÓGICOS

A participação social adveio da necessidade de se superar os marcos tradicionais de participação política (no governo e na administração pública) oferecidos pela democracia liberal representativa, que se resumiam basicamente ao direito de votar e ser eleito. Só que as manifestações políticas nos estados contemporâneos nunca se resumiram às eleições. Igualmente elas ocorreram, por exemplo, através da organização de entidades, da conscientização de uma comunidade, da mobilização organizada para protestos de rua, reuniões públicas, greves, campanhas de divulgação, pressão pública etc. No entanto, a fim absorver essas diversas manifestações políticas, a democracia liberal em seus moldes tradicionais oferecia apenas o direito de voto e a representação por meio dos eleitos.

Girando em torno desse pilar, as características mais marcantes da “concepção hegemônica de democracia” são as seguintes, conforme Boaventura de Souza SANTOS & Leonardo AVRITZER, as quais explicam a contenção da experiência democrática à experiência eleitoral:

... a contradição entre mobilização e institucionalização [...]; a valorização positiva da apatia política [...], uma ideia por muito salientada por Schumpeter, para quem o cidadão comum não tinha capacidade ou interesse político senão para escolher os líderes aos quais caberia tomar as decisões [...]; a concentração do debate democrático na questão dos desenhos eleitorais das democracias [...]; o tratamento do pluralismo como forma de incorporação partidária e disputa entre as elites [...] e a solução minimalista para o problema da participação pela via da discussão das escalas e da complexidade [...]. (Santos & Avritzer, 2002, pp. 41-42).

Nenhuma dessas características, conforme os autores citados, reflete à preocupação com a qualidade da democracia. E os principais sintomas da crise da concepção hegemônica seriam a “patologia da participação”, manifestada no abstencionismo, e a “patologia da representação”, que se reflete em cidadãos se sentindo cada vez menos representados por aqueles que elegeram (Santos & Avritzer, 2002, p. 42).

As experiências de democracia participativa — outro modo de se referir à

participação social — surgem para desafiar os limites da democracia-liberal representativa. Mais especificamente, ainda segundo SANTOS & AVRITZER, há três problemas fundamentais para os quais são oferecidas novas soluções.

O primeiro deles, já referido, é a demanda para que o procedimento democrático não se esgote no procedimento eleitoral. A democracia participativa não nega o caráter procedimental do fenômeno democrático, mas busca radicalizá-lo, generalizando-o como prática social, em vez de apenas encará-lo como método de constituição de governos.

O segundo problema fundamental, por sua vez, diz respeito ao crescimento da burocracia e de seu poder, nos marcos das experiências da democracia-liberal representativa. Os teóricos da concepção hegemônica, nessa linha, apregoavam a “inevitabilidade da perda de controle sobre o processo de decisão política e econômica pelos cidadãos e seu controle crescente por formas de organização burocrática” (Santos & Avritzer, 2002, p. 46). O crescimento da burocracia, paradoxalmente, seria inevitável ante as demandas de ampliação do Estado feitas pelos próprios cidadãos. Porém, como sugerem os autores, o crescimento da burocracia não necessariamente implica na perda de controle político pelos cidadãos. O que leva a isso, na verdade, é um certo modelo de gestão da burocracia pública, típico das democracias tradicionais, o qual eles denominam “concepção tradicional de gestão burocrática” (Santos & Avritzer, 2002, p. 48).

Conforme TARRAGÓ, BRUGUÉ & CARDOSO JR. (2015), a usurpação do poder político está diretamente relacionada a uma aposta na técnica, enquanto forma privilegiada de governo e administração a ser desempenhada pela burocracia. Assim, de um lado, coloca-se a tecnoburocracia, conhecedora da técnica, que sabe governar e administrar, e de outro, os não técnicos, que devem ser os governados e administrados. A técnica, ademais, aparece como um saber neutro, despolitizado, objetivo e puramente instrumental, o que acaba legitimando a usurpação do poder político pela burocracia.

O terceiro problema fundamental, por fim, consiste em que as democracias representativas tradicionais consolidaram-se com base na ideia de que a representatividade é a única solução para as democracias de grande escala, massivas.

É inegável, segundo SANTOS & AVRITZER, que a representatividade facilita o exercício da democracia nessas circunstâncias. Porém, conforme os autores, também é certo que a representação, conjugada a decisões por maioria, como costuma ser, não assegura a

representação adequada de identidades minoritárias no parlamento e no governo em geral. Da mesma forma, na representação, a prestação de contas é extremamente imperfeita, pois o representante é avaliado, quando de sua reeleição ou não, por sua atuação como um todo, o que prejudica a avaliação de sua atuação quanto a pautas específicas. Em resumo, concluem SANTOS & AVRITZER, a democracia-liberal representativa depara-se com uma enorme dificuldade para representar a diferença, ou melhor, para representar agendas e identidades específicas.

Frente a esses problemas na democracia liberal representativa, como veremos, o modelo deliberativo apresenta-se como solução.

2.3. FUNDAMENTOS FILOSÓFICOS

A generalização do procedimento democrático como prática social que não se esgota em método de constituição de governos, segundo SANTOS & AVRITZER, no campo teórico, foi concebida emblematicamente por HABERMAS (Santos & Avritzer, 2002, p. 52).

Segundo Celso LUDWIG, HABERMAS estabelece o fundamento da normatividade (nas relações intersubjetivas) na razão comunicativa — em substituição à razão prática e instrumental moderna — (Ludwig, 1998, p. 47-54). Frise-se que a normatividade que o filósofo infere, no entanto, não oferece “nenhum tipo de indicação concreta para o desempenho de tarefas práticas, pois não é informativa, nem imediatamente prática” — (Ludwig, 1998, p. 50), senão que incide numa etapa anterior, prescrevendo um “ponto de vista sob o qual é possível *fundamentar imparcialmente* normas de ação” imediatamente prática (Ludwig, 1998, p. 51).

Essa racionalidade, conforme Celso LUDWIG, referindo-se a HABERMAS, deriva dos “pressupostos transcendentais” ou condições de possibilidade que são inerentes à comunicação intersubjetiva, sendo impossível negá-los sem negar simultaneamente o próprio propósito de comunicação.

São eles tais quais os seguintes princípios: de que a todos interessados se faculte a possibilidade de participar da comunicação; de que os conteúdos transmitidos sejam inteligíveis; de que os interlocutores sejam sinceros; de que as falas sejam (ou que pretendam ser) verdadeiras — *i.e.*, que correspondam à realidade fática — e corretas em relação às questões de ordem política, moral e jurídica. A racionalidade comunicativa também implica,

finalmente, numa expectativa de consenso, quaisquer que sejam as pretensões aventadas pelos interessados. E ela pressupõe a autonomia e a liberdade dos interlocutores, bem como a sua igualdade.

Considerando os ideais de ampliação da participação, de busca de consenso, de transparência, de prestação de contas etc., que são os ideais do modelo deliberativo, fica clara a sua ligação umbilical com a filosofia da razão comunicativa. Ao mesmo tempo, o modelo deliberativo ilustra concretamente como essa razão pode generalizar-se como prática social, no âmbito do governo e da administração do Estado, ampliando a aplicação do procedimento democrático para muito além das eleições, de modo a atingir todo o processo de formulação e execução de políticas públicas.

Quando ao referido fundamento filosófico, no entanto, registre-se esta seguinte ressalva, apenas, que contribui também para esclarecer o objeto deste estudo. É verdade que tal perspectiva filosófica habermasiana atrela o direito procedimental de participação a determinados direitos substantivos, que se constituem no *mínimo do mínimo* de direitos inegociáveis, irredutíveis, por serem condições de possibilidade do diálogo — o direito ao *mínimo existencial* (v.g., nutrição, moradia etc.) enquanto condição de possibilidade da participação em um diálogo (SARMENTO, 2016, pp. 1652-1655). Mas aqui não irei explorar esse atrelamento que, filosoficamente, conecta o direito à participação a determinados direitos substantivos. Tratarei do direito à participação, e mais especificamente da sua concretização no modelo deliberativo, como aposta radical no procedimento democrático e das potencialidades que este, aperfeiçoado na forma daquele modelo, por si só tem para assegurar um resultado materialmente democrático.

3. DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL AO MODELO DELIBERATIVO

Demonstrados esses três aspectos fundamentais da participação social, pretendo analisá-la melhor para diferenciá-la mais claramente de outras formas de participação democrática e, ao mesmo tempo, apontar como seu aprofundamento desemboca no modelo deliberativo.

A participação social, entendida estritamente, coincide com a participação direta. Porém, diante das inegáveis dificuldades de se implantar um governo baseado exclusivamente

na democracia direta, a participação social deve ser pensada como modelo que complementa a democracia representativa e convive com ela (Santos & Avritzer, 2002, p. 75).

Fica claro que os pressupostos que justificam a implantação mesmo que parcial da participação social — enquanto participação direta — exigem também mudanças profundas nas democracias representativas tradicionais. A democracia representativa, nesse sentido, não é abolida, mas também não é conservada intacta. Ela sofre alterações radicais. Assim, pode-se falar em participação social não somente naquele sentido estrito, de democracia direta, mas num sentido ampliado, que requer uma mudança de paradigma para a democracia representativa.

SANTOS & AVRITZER não oferecem uma definição precisa ou restritiva de participação social, mas a conceituam em termos abertos, como convém a sua própria finalidade, e negativos, quero dizer, como tudo aquilo que amplia a participação para além das eleições. Tudo o que vá além desse instrumento tradicional de participação política é estimulado por essa concepção. Nesse sentido, impulsionam-se as formas de participação semidiretas, como o plebiscito, o referendo, o *recall* e a iniciativa de lei popular — as quais, segundo Dalmo de Abreu DALLARI, diferenciam-se dos mecanismos de democracia direta porque esses últimos incluem um intenso debate em assembleia antes de se chegar a uma decisão (1998). Mas esses instrumentos de democracia semidireta, por si sós, nem de longe promovem as alterações profundas que a participação social representa em face da democracia representativa.

A participação social é a ampliação da participação em processos de tomada de decisão política (Santos & Avritzer, 2002, p. 59); uma ampliação do cânone democrático, destinado a “reinventar a democracia”, a “democratizar a democracia”. Nesse sentido, não há um manual a seguir, nem um rol exaustivo de formas possíveis de exercitar a participação social, que tão pouco deve se limitar a experiências institucionalizadas. Pelo contrário. Como defendem aqueles autores, o modelo propõe um “experimentalismo democrático” (Santos & Avritzer, 2002, p. 77), pelo qual surjam novas formas de controle do governo pelos governados, e até mesmo, digamos nós, de abolição progressiva dessa distinção.

Essa concepção ampliada de participação social, entendo, fica mais clara e concreta no chamado *modelo deliberativo* de gestão e governo públicos, ou *administração pública deliberativa*. Conforme TARRAGÓ, BRUGUÉ & CARDOSO JR., também o

modelo deliberativo define-se por elementos abertos, como a ousadia, o experimentalismo institucional e a criatividade (2015, pp. 9, 30-31). Mas seus contornos são mais precisos e efetivos, encarnando concretamente uma concepção radicalizada de direito à participação. Assim, fornece os parâmetros por cuja implementação lutar, como veremos agora.

3.1. O MODELO DELIBERATIVO NA PRÁTICA

As discussões acerca de modelos de governo ou gestão, típicas da Ciência da Administração — e que se acercam do mundo jurídico através do Direito Administrativo — discutem qual a melhor forma de gerir a máquina pública em vista dos objetivos dados.

No Brasil, é sobretudo a partir dos anos 90, a partir do início do primeiro governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, que se criou um forte apelo para substituir um determinado modelo vigente até então — o modelo burocrático de gestão —, por um outro mais moderno, flexível e descentralizado: o modelo gerencial, defendido sobretudo em nome da eficiência e eficácia da Administração Pública — nesse sentido vide CÂMARA (1995).

O modelo deliberativo surge justamente como crítica a esse modelo gerencialista. Esse último, tanto quanto o modelo burocrático anterior — que foi apenas aperfeiçoado, para atenuar sua rigidez e formalismo² —, conserva a segmentação e a hierarquia baseadas na especialização técnica e numa concepção política que afugenta a participação, na decisão, de quem não é estritamente responsável por ela. É o que apontam TARRAGÓ, BRUGUÉ &, CARDOSO JR., em *A Administração pública deliberativa: inteligência coletiva e inovação institucional a serviço do público* (2015).

O modelo deliberativo de administração pública, ou a administração pública deliberativa, segundo os autores mencionados, tem como pilar fundamental a ideia de participação enquanto método de gestão e governo. No Brasil, seus principais exemplos

² A principal distinção entre o modelo burocrático e o modelo gerencialista de administração pública está na forma de controle. O primeiro focaria no controle de processos. Visa, *a priori*, e através de rígidas formas procedimentais, impedir os desvios patrimonialistas e garantir os resultados almejados. O segundo, por sua vez, foca no controle de resultados. É um método de controle *a posteriori*, que faculta alguma flexibilidade para os meios a serem adotados, reduzindo hierarquias e descentralizando decisões, e exigindo, em contrapartida, um aumento da produtividade medida por índices objetivos. É isso o que expõem os propositores mais conhecidos do modelo gerencial, em CÂMARA da Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília, 1995. Disponível em <http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em 09 de fevereiro de 2016.

encontram-se nas conferências e conselhos de políticas públicas.

Ressalvo que o modelo deliberativo, embora aplique-se especialmente ao Estado e às suas relações com seus servidores e cidadãos — sobretudo no âmbito do exercício do governo e da administração pública —, encoraja uma transformação cultural que se aplica também à iniciativa privada. Mas aqui me deterei àquela esfera do governo e da administração pública.

A participação, aqui, não é vista como uma concessão que a eficiência e eficácia fazem à democracia. Não se trata disso, porque o modelo deliberativo aposta na participação como um método não só mais democrático, como também mais eficiente e eficaz de gestão. Essa eficiência advém daquilo que a participação proporciona à determinada política pública: basicamente, inteligência coletiva e cumplicidade, conforme TARRAGÓ, BRUGUÉ & CARDOSO JR. (2015).

Segundo os autores, a inteligência coletiva resulta de que a participação dos diversos atores interessados, com múltiplos pontos de vista, propicia uma visão mais ampla e completa da realidade a que se destina determinada política pública. Ela revela, de antemão, os diversos obstáculos objetivos e subjetivos que se imporão diante de um propósito qualquer. A cumplicidade, por sua vez, deriva do envolvimento dos interessados na própria formulação da política pública. Dessa forma, os interessados são convocados a se corresponsabilizarem pela decisão e, por consequência, a colaborar com a sua execução.

Ao prover a gestão pública de inteligência coletiva e de cumplicidade dos atores sociais e reconhecer tais ativos como fundamentais para o sucesso das políticas públicas, o modelo deliberativo oferece uma resposta para aquele problema que SANTOS & AVRITZER apontam na incapacidade da gestão tradicional de lidar com a criatividade, de absorver o conjunto das informações envolvidas na gestão pública e de oferecer soluções heterogêneas para cada problema enfrentado, incorporando o conhecimento dos diversos atores sociais envolvidos (2002). O modelo deliberativo, dessa forma, não só demonstra e supera a fragilidade e a insuficiência da técnica enquanto solução privilegiada para os problemas públicos como também contribui para superar o privilégio concedido a técnica como forma de governo e de administração, devolvendo o poder político aos cidadãos (Tarragó, Brugué & Cardoso Jr, 2015).

Além disso, ao viabilizar nesses termos a participação social, o modelo

deliberativo oferece uma resposta àquele outro problema apontado por SANTOS & AVRITZER relativamente à dificuldade de a democracia liberal representativa de absorver a diferenças das agendas e identidades específicas entre os representados (2002), pois contribui para incorporar contribuição e avaliação de atores sociais interessados na elaboração e execução de políticas públicas específicas. A participação defendida pelo modelo deliberativo de gestão não se confunde com a simples descentralização de responsabilidades, como proposto no modelo gerencialista, senão que se estende até o ponto em que obriga a participação, na construção de uma decisão, de quem não é, a princípio, legalmente responsável por ela (Tarragó, Brugué & Cardoso Jr, 2015). Aliás, entendo, só isso pode verdadeiramente ser entendido como participação.

Nessa linha, o modelo comporta, do ponto de vista da administração pública, uma preocupação tanto com um aspecto interno a ela quanto com um aspecto externo (Tarragó, Brugué & Cardoso Jr, 2015). O aspecto interno abarca propostas de mudança na atitude, nos valores e na qualificação dos agentes públicos, bem como nas relações entre eles. Quanto a isso, especificamente, pretende-se que agentes subordinados possam participar de decisões mais estratégicas que, a princípio, competem a seus chefes. E, da mesma forma, que possam participar das decisões de seus pares. Quanto ao aspecto externo, que designa o relacionamento da administração pública com os administrados, o modelo deliberativo propõe incluí-los, nalguma medida, em todas as decisões que os afetem, da elaboração à execução. Embora esse aspecto externo do modelo deliberativo acabe recebendo mais atenção, ele deve estar vinculado a mudanças internas à administração, porque depende dessas.

Na prática, o modelo deliberativo propõe que o responsável último por determinada decisão a compartilhe com terceiros interessados, vinculando-se à deliberação dos participantes. Mas, naturalmente, isso não pode significar uma simples transferência de responsabilidades, que escusa o administrador, gestor ou governante de seu compromisso, sendo ele o responsável último pela resolução. A intenção é criar um ambiente de compartilhamento de responsabilidades, não de negligência.

Além disso, nem sempre será possível a vinculação à decisão deliberada. Quando isso ocorrer, porém, o modelo exige que administradores e governantes justifiquem-se diante dos participantes do processo deliberativo e, em todo caso, procurem incorporar o que não for incompatível (Tarragó, Brugué & Cardoso Jr, 2015). Da mesma forma, quanto àquelas

decisões não negociáveis, já resolvidas antes mesmo do processo de participação iniciar-se, exige-se que isso seja justificado, que as decisões já tomadas sejam apresentadas de forma transparente e que sejam ouvidas e respondidas as objeções e dúvidas formuladas pelos interessados (*idem*).

Para sintetizar, pode-se dizer que o modelo deliberativo, enquanto diálogo autêntico como forma de administração ou governo, decompõem-se em três exigências práticas imprescindíveis: explicar-se, ouvir e prestar contas. É o que explicam os autores no texto citado (Tarragó, Brugué & Cardoso Jr, 2015).

O *explicar-se* diz respeito à transparência, que exige que se providenciem informações claras, neutras – *i.e.* não enviesadas – e em linguagem simples, acerca do tema a ser deliberado, ou das decisões que não foram submetidas à deliberação e ainda daquelas que, embora o foram, não vincularam o responsável pela execução da medida. O *escutar*, por seu turno, designa a organização de um procedimento que facilite a apresentação dos diversos argumentos, que estimule a sua fundamentação e que inclua representantes dos diversos pontos de vista acerca do objeto da deliberação. O *prestar contas*, por fim, refere-se à execução das soluções decididas no processo deliberativo. Os participantes do processo devem poder acompanhar a efetivação da decisão tanto quanto influíram em sua formulação.

O exercício da transparência, do *escutar* e da prestação de contas produzirão a confiança e a colaboração imprescindíveis para o bom funcionamento da administração deliberativa. A qualidade do processo, aliás, tende a depender mais da franqueza e autenticidade desse diálogo do que da efetiva vinculação às deliberações dos participantes, que muitas vezes não ocorrerá, dado os conflitos políticos inevitáveis ou as predeterminações legais que constroem as decisões numa direção determinada.

Outro objetivo proposto é que se procure o máximo de consenso (Tarragó, Brugué & Cardoso Jr, 2015). Por óbvio, isso não será sempre possível e haverá decisões majoritárias nos espaços de deliberação. Isso não autoriza, contudo, transformar o processo deliberativo num simples confronto de teses adversárias para serem votadas. A própria estrutura do procedimento adotado deve favorecer a construção de consensos parciais e mediações entre teses adversárias.

Tudo isso aponta, enfim, para a necessidade de uma organização profissional da participação enquanto método de governo ou gestão (Tarragó, Brugué & Cardoso Jr, 2015).

A profissionalização do processo deliberativo, com agentes da administração dedicados e qualificados para tanto, irá garantir o contínuo aperfeiçoamento da experiência.

Por certo, a implementação desse modelo de Administração Pública é difícil e não há uma *receita pronta* para efetivá-lo. Mas, para além da profissionalização de servidores dedicados a expandir a experiência, e da prática da participação internamente à administração, há algumas outras orientações, referentes a mudanças internas na atitude, nos valores e na qualificação dos agentes públicos. São as seguintes, referidas por aqueles autores (Tarragó, Brugué & Cardoso Jr, 2015).

A primeira orientação é que se promovam cursos de formação constantes, dirigidos aos agentes da administração, que apontem para a necessidade de superar a crença de que a solução dos problemas que se apresentam à administração é puramente técnica, o que resulta na segmentação e no silêncio típicos do ambiente burocrático. O modelo deliberativo apresenta-se, alternativamente, como aquele que supera esse mito da técnica, incentivando a colaboração e o diálogo como meio de enfrentar os problemas postos.

A segunda orientação é a de que a administração invista no desenvolvimento de habilidades relacionais. Usualmente, investe-se tão somente no desenvolvimento de habilidades técnicas, e as habilidades relacionais, como a colaboração, a confiança, a transparência, a mediação, a conciliação, a generosidade e outros valores intangíveis são tidos como valores menores, desimportantes, quando, na verdade, o incentivo a essas habilidades é igualmente fundamental para viabilizar uma administração eficaz, nos termos propostos pelo modelo deliberativo.

A terceira orientação é a de que administração se preocupe muito mais com apreender com seus erros, e menos com puni-los. Isso incentivará a criatividade dos agentes, que ousarão experimentar soluções novas, para além de cumprirem ordens hierárquicas e de se basearem exclusivamente na técnica. Isso há de facilitar a implantação do modelo deliberativo, no qual a construção da solução se dá por meio do diálogo entre múltiplos pontos de vista, com origem em outros saberes e mesmo na opinião de leigos.

Estas são, então, as linhas práticas gerais do modelo deliberativo, que prestam-se de parâmetros concretos para radicalização do diálogo e do procedimento democrático enquanto método de construção e implementação de direitos no âmbito da administração e do governo no Estado.

Por certo que, contra o modelo deliberativo, levantam-se objeções razoáveis, que deixo de analisar nesta oportunidade³. Por ora, registro apenas que tais objeções, entretanto, não eludem a necessidade de superar os problemas da democracia representativa frente aos quais o modelo deliberativo apresenta-se como solução.

4. CONCLUSÕES

Em que pese às críticas ao procedimentalismo democrático sejam procedentes — porque este, no limite, em si mesmo não oferece valores substantivos como barreiras de possíveis resultados absurdos do procedimento —, mesmo estas perspectivas críticas não descartam como solução provisória uma aposta no procedimento democrático.

Essa aposta, contudo, para não ser retórica, deve ser radical e baseada em parâmetros concretos, como esses que se encontram no modelo deliberativo de gestão. Este, vimos, aprofunda o procedimento democrático enquanto diálogo que incorpora a mais ampla participação dos cidadãos no governo e na administração quando da formulação e implementação de direitos.

O amparo jurídico desse modelo encontra-se no direito à participação, um direito fundamental que serve de instrumento à garantia de direitos substantivos. Seu fundamento sociológico é a demanda histórica por ampliação do procedimento democrático para além do procedimento eleitoral. E seu fundamento filosófico é o paradigma da razão comunicativa, que funda nos pressupostos da comunicação humana as regras básicas de interação social.

De acordo com esse modelo, dá-se uma radicalização do procedimento democrático enquanto prática social, tradicionalmente relegado meramente a um método de constituição de governos. Isso implica não apenas uma ampliação das experiências de participação direta, mas que a administração e o governo, na construção e execução de políticas públicas, expliquem-se diante de todos os interessados, ouçam-nos e prestem conta de suas ações mesmo quando certa decisão não será submetida à participação direta. Exige, ainda, que se busque ao máximo a construção de políticas públicas através do consenso dos

³ Objetar-se, por exemplo, que seria modismo, uma ideologização da administração pública, uma pretensão apenas de uma elite *iluminada*, um projeto que não serve para nada se não vincular administração e o governo, uma forma de aparelhamento do Estado por grupos com maior poder de influência política ou econômica, um projeto desmobilizador etc. (Tarragó, Brugué & Cardoso Jr, 2015).

interessados.

Nesses termos, o modelo propõe superar concretamente dois graves problemas da democracia liberal representativa: a usurpação do poder político pela burocracia estatal — dada em nome da técnica enquanto solução supostamente neutra dos problemas públicos — e a inaptidão para representar identidades e agendas políticas específicas.

O modelo deliberativo impõe uma nova forma de gestão da burocracia pública, em que a técnica é superada ou no mínimo conjugada à incorporação da inteligência coletiva, provida pelos atores sociais leigos. O modelo contribui, assim, para a representação de agendas e identidades específicas. Na mesma linha, mesmo quando os cidadãos interessados numa política específica não possam decidi-la diretamente, tal modelo impõe que sua contribuição e avaliação dessa política devam, no mínimo, ser ouvida — como em fóruns permanentes ou audiências públicas — e, perante eles, a administração e governo se verão obrigados a justificar-se discursivamente, procurando construir consensos mesmo nesses casos.

O diálogo, na forma da participação social ampliada que o modelo deliberativo promove, é muito mais que uma concessão que a eficiência e eficácia fazem à democracia. Ele próprio é também um método mais eficaz/eficiente para a construção/implementação de políticas públicas, pois absorve a inteligência coletiva e a cumplicidade dos atores sociais interessados nessas políticas. Dessa forma, são os modelos (de administração e governo do Estado) baseados na sacralização da técnica que não só se revelam insuficientemente democráticos como ainda são ineficientes/ineficazes para resolver os problemas contemporâneos.

Enfim, se se quer apostar de forma convicta no diálogo, no procedimento democrático, tem-se à mão o modelo deliberativo de administração que fornece parâmetros concretos por cuja implementação lutar. O modelo deliberativo cobra, na prática, o preço dessa convicção que, por vezes, não passa de propaganda. É uma ferramenta eficaz, nesse sentido, para explorar ao máximo as possibilidades não violentas, ou que passam ao largo da judicialização da política, para formulação e efetivação de direitos através do procedimento democrático.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CÂMARA da Reforma do Estado (1995). Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: Ministério da Administração Federal e da Reforma do Governo Federal da República Federativa do Brasil. Disponível em <http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em 08 de setembro de 2020.

COMPARATO, Fabio Konder (2003). O Ministério Público na Defesa dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. In: Estudos de Direito Constitucional: Em homenagem a José Afonso da Silva. CUNHA, Sérgio Sérulo da; GRAU, Eros Roberto. (org.). São Paulo: Malheiros.

_____. (1997). Ensaio sobre o Juízo de Constitucionalidade das Políticas públicas. In: Estudos em Homenagem a Geraldo Ataliba. Direito Administrativo e Constitucional. Celso Antônio Bandeira de Mello (org.) São Paulo: Malheiros..

COSTALDELLO, Ângela Cássia (2019). Memorial descritivo apresentado para promoção funcional à categoria de Professora Titular de Direito Administrativo do Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná. Curitiba: Comissão Permanente de Pessoal Docente da Universidade Federal do Paraná. Disponível em <http://www.cppd.ufpr.br/portal/wp-content/uploads/2020/01/angela-cassia-costaldello.pdf>. Acesso em 08 de setembro de 2020.

DALLARI, Dalmo de Abreu (1998). Elementos de Teoria Geral do Estado. 2ª Ed. Atualizada. São Paulo: Saraiva.

GRECCO FILHO, Vicente (2012). Manual de Processo Penal. 9ª Ed. São Paulo: Saraiva.

KOZICKI, Katya; BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz (2008). Jurisdição Constitucional brasileira: entre Constitucionalismo e Democracia. Florianópolis. UFSC. Revista Sequência, nº 56, pp. 151-176.

LUDWIG, Celso Luiz (1998). A razão comunicativa e o direito em Habermas. Ijuí. Revista Direito em Debate — Revista do Departamento de Ciências Jurídicas e Sociais da UNIJUI. Vol. nº 7, nº 11, pp. 47-54.

MARINONI, Luiz Guilherme (2006). Teoria Geral do Processo. São Paulo: Revista dos Tribunais.

SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo (2002). Introdução: para ampliar o cânone democrático (pp. 39-82), in Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Organizador Boaventura de Souza Santos. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

SANTOS, Marília Lourido dos (2006). Interpretação Constitucional no Controle Judicial das Políticas Públicas. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor.

SLAVOJ, Zizek (2014). Violência: seis reflexões laterais. São Paulo: Boitempo.

TARRAGÓ, D.; BRUGUÉ, Q.; CARDOSO JR. (2015). A Administração pública deliberativa: inteligência coletiva e inovação institucional a serviço do público. Brasília: IPEA.

TAVARES, André Ramos (2006). Justiça Constitucional e suas fundamentais

funções. Revista de informação legislativa, v. 43, n. 171, p. 19-47.

SARMENTO, Daniel. (2016). O mínimo existencial. Revista de Direito da Cidade, v. 8, n. 10, pp. 1644-1689.

Submetido em 29.08.2020

Aceito em 16.09.2020