

**DEMOCRACIA DELIBERATIVA E
CORRUPÇÃO: A BUSCA PELO AGIR
COMUNICATIVO NO PODER PÚBLICO**

DELIBERATIVE DEMOCRACY AND
CORRUPTION: THE SEARCH FOR
COMMUNICATIVE ACTION IN THE PUBLIC
POWER

Leonardo da Rocha de Souza*
José Alcebíades de Oliveira Junior**

* Pós-doutorando em Direito na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Doutor e Mestre em Direito (UFRGS). Especialista em Ética e Filosofia Política (UCS). Graduado em Direito pela Universidade do Vale do Rio do Sinos (UNISINOS). Professor adjunto da Universidade de Caxias do Sul. Procurador do Município de Caxias do Sul/RS. Editor Científico da Revista Juris Plenum Direito Administrativo. Email: leorochasouza@gmail.com.

** Pós-Doutorando na Justus-Liebig-Universität Giessen, Alemanha. Doutor em Direito - Filosofia do Direito e da Política - pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Mestre em Instituições Jurídico-Políticas pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Graduado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Faculdade de Direito de Santo Ângelo. Professor Titular da UFRGS. Pesquisador nível 1D do CNPq. Líder dos Grupos de Pesquisa "Direitos Fundamentais e Novos Direitos" e "Sociologia Judiciária - Clí-

Como citar: SOUZA, Leonardo da Rocha de; OLIVIERA JUNIOR, José Alcebíades de. Democracia deliberativa e corrupção: a busca pelo agir comunicativo no poder público. *Scientia Iuris*, Londrina, v. 21, n. 2, p.126-153, jul. 2017. DOI: 10.5433/2178-8189.2017v21n1p126. ISSN: 2178-8189.

Resumo: A corrupção é uma deturpação que ocorre na atuação política, afastando os gestores públicos de realizarem o interesse público. O objetivo deste texto é demonstrar que o desenvolvimento da corrupção ocorre por que os detentores do poder político realizam suas ações de forma estratégica, com base em uma racionalidade teleológica que escolhe realizar os interesses privados dos gestores públicos. Esse objetivo está traduzido no seguinte problema de pesquisa: que tipo de agir se espera daqueles que detêm o poder político?

O método de abordagem empregado é o dialético, utilizando-se a técnica de pesquisa de documentação indireta, com um enfoque crítico. Como resultado, demonstra-se que a adoção de um agir comunicativo afastaria os agentes públicos de atuações corruptas, pois, baseada em uma razão comunicativa, a busca pelo entendimento mútuo faria com que as motivações dos atos públicos recebessem maior aceitação da coletividade e, portanto, deveriam estar afastadas de patologias corruptivas. As conclusões da pesquisa apontam para a necessidade de transparência e informação para que os atos públicos sejam controlados pela sociedade.

Palavras-chave: Corrupção. Cultura política. Deliberação. Democracia. Gestão pública.

Abstract: Corruption is a distortion that occurs in politics; hence, the lack of public interest in these actions. In this way, the purpose of this paper is to demonstrate that corruption occurs because those who hold political power carry out their acts strategically based on a teleological rationality, as their purpose is to fulfill primarily private interests. Moreover, this objective forms the following research problem: which type of action should and can we expect of politicians? The answer to this question is simple, as this study demonstrates that a politician's adoption of

nica de estudos interdisciplinares sobre o Direito, a Justiça e o Poder Judiciário”, DGP/CNPq. Editor Chefe da Revista Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFRGS. Email: alcebiadesjunior@terra.com.br.

communicative actions can significantly reduce the probability of corruption. However, this finding is based on communicative reasoning and the search for mutual understanding would cause the motives of public acts to gain widespread attention, gaining the population's acceptance, and in this way, politicians would most probably shy away from possible corruptive pathologies. In conclusion, research findings indicate a need for transparency and a more assessable means for information so society may easily seek them.

Keywords: Corruption. Deliberative Democracy. Political culture. Public administration.

INTRODUÇÃO

A formação do Brasil como um país livre e democrático provém de uma série de lutas e manifestações. No entanto, quando se pensa nas relações da sociedade civil com o Poder Público, percebe-se certa subalternidade. Desde a colonização, os portugueses “foram se instalando como ‘amigos’ e ‘familiares’ amistosos”, o que influenciou a confusão “entre a esfera pública e a privada, entre a ideia de família e de Estado, como salientou Sergio Buarque de Holanda (1995): Uma excessiva “cordialidade”¹ acabou se transformando em submissão das pessoas aos poderes públicos, possibilitando uma crescente afirmação do clientelismo nas relações entre a esfera pública e a esfera privada (OLIVEIRA JUNIOR, 2015, p. 80)².

A realidade democrática atual surgiu após uma série de situações políticas adversas como ditaduras e golpes, que levaram o brasileiro a certo amadurecimento sobre a importância da conquista de instituições republicanas, democráticas e transparentes. Por isso é importante aproximar a democracia do combate à corrupção. “O Brasil costuma ser chamado de país do futuro, devido à sua juventude”. No entanto, “[...] a sociedade não pretende mais esperar, e através de movimentos sociais fortes tem mostrado que deseja respostas imediatas para [...] seus problemas, dentre os quais a corrupção dos poderes públicos.” (OLIVEIRA JUNIOR, 2015, p. 80).

Esse desejo por respostas imediatas foi demonstrando nos

1 A cordialidade tratada por Holanda não se refere à polidez ou à educação, mas a agir com o coração, de forma emocional, o que pode expressar sentimentos de concórdia ou de discórdia (HOLANDA, 1995, p. 146-147, 205-206).

2 Apesar da ênfase deste texto para o protagonismo da corrupção no Brasil, tem se consciência de que “O fenômeno da corrupção existe desde a Antiguidade como uma das formas de comportamento mais conflitantes com a boa administração dos interesses públicos” (RAMINA, 2009, p. 1).

movimentos sociais que ocorreram no Brasil em junho de 2013. Na obra “Cidades Rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil” (MARICATO et al., 2013), vários autores propõem estudos para entender o que acontecia na época e o que está acontecendo hoje no Brasil. A compreensão dessa realidade exige que se perceba que aqueles movimentos almejavam a concretização e a ampliação dos direitos sociais, principalmente por que muitas políticas públicas e sociais não atendem os problemas sociais. Mas também há o problema do direito à circulação e ao transporte público e coletivo de qualidade, o que exige que o transporte coletivo deixe de ser empecilho ao direito de liberdade e passe a ser sua solução. Essa questão da mobilidade exige do Poder Público uma atuação específica na realização de obras, mas a sociedade observava o contrassenso de altos investimentos em estádios que, após a Copa do Mundo de Futebol, ficariam subutilizados. A tudo isso somam-se os problemas de desvio de dinheiro, do superfaturamento das obras e da “crise da representação” política (OLIVEIRA JUNIOR, 2013, p. 409-410). Essa crise de representação está relacionada com a perda da força dos instrumentos da democracia tradicional (como partidos e eleições), que “[...] dejaron lugar a la intervención, la vigilancia y el control de una ciudadanía informada, atenta y cada vez más impaciente” (EBERHARDT, 2015, p. 186).

Além disso, percebe-se a crescente maturação social da “sociedade civil brasileira como um todo”, que a levou a perceber que “o dinheiro que é disperso na corrupção”, poderia servir para a realização de “políticas públicas de inclusão social, sem contar o fato de que pela prática da corrupção se perdem oportunidades de aproveitar determinadas verbas públicas” (RECK; PIOVESAN, 2015, p. 125).

Assim, além de questões específicas relacionadas com a

melhoria de vida nas cidades, parece estar cada vez mais clara a rejeição das pessoas à forma de atuação dos políticos governantes, a tal ponto de um sério e preocupante desprezo com o sistema representativo. É possível que muito dessa rejeição se deva “aos contínuos escândalos de corrupção que têm assolado o país”, envolvendo diversos partidos e ideologias políticas, ultimamente marcados pelo “mensalão” (Ação Penal 470 do STF) e pela “Operação Lava a Jato” (OLIVEIRA JUNIOR, 2015, p. 81-82).

Diante disso, o problema que se busca responder neste artigo é: que tipo de agir se espera daqueles que detêm o poder político? A proposta é demonstrar que a corrupção provém de um agir estratégico dos detentores do poder e que, portanto, a solução passaria pela adoção de um agir comunicativo, possibilitado pela transparência e pelo acesso à informação. O método de abordagem empregado é o dialético, contrapondo-se as estruturas do poder e da economia à atividade dos agentes públicos e propondo-se uma aproximação da teoria do agir comunicativo proposta por Habermas para resolver esse conflito, de modo a chegar-se a um reposicionamento ético dos governantes. Utiliza-se a técnica de pesquisa de documentação indireta, com a análise de textos normativos e revisão bibliográfica.

Para realizar esse estudo, inicia-se com uma abordagem da racionalidade do discurso proposta por Habermas, identificando-se as racionalidades epistêmica, teleológica e comunicativa, de forma a perceber-se qual delas está sendo utilizada pelos agentes públicos envolvidos em corrupção (item 2). A seguir, defende-se que o combate à corrupção é facilitado quando se utiliza a linguagem para a busca do entendimento mútuo, afastando-se dos interesses pessoais dos agentes e aproximando-se dos interesses da coletividade (item 3). Por fim,

propõe-se ampliar medidas que garantam a transparência dos atos do Poder Público e a facilitação do acesso à informação como meios para alcançar a ética pública e combater a corrupção (item 4).

1 A RACIONALIDADE DO DISCURSO EM HABERMAS E A IDENTIFICAÇÃO DO AGIR DOS AGENTES ENVOLVIDOS EM CORRUPÇÃO

O livro “Teoria da Ação Comunicativa” de Jürgen Habermas (1987) foi lançado na Alemanha em 1981, mas suas primeiras linhas sobre uma “teoria da ação comunicativa” veio dez anos antes, no prólogo ao livro “Lógica das Ciências Sociais” (HABERMAS, 1987, p. 9). A diferença é que, o que antes era uma teoria da linguagem para fundamentar as ciências sociais, em “Teoria da Ação Comunicativa” passa a ser o objetivo central. De qualquer forma, a teoria da ação comunicativa não é uma metateoria, mas o princípio de uma teoria da sociedade que se esforça por dar razão aos cânones críticos de que faz uso (HABERMAS, 1987, p. 9).

A ação comunicativa ocorre por meio de atos de fala, na interação entre as pessoas, que modifica a todos os envolvidos, transformando a estrutura mental do indivíduo e o universo externo, ocorrendo a “[...] descentração de uma compreensão do mundo de cunho inicialmente egocêntrico”. Isso permite o entendimento do mundo e a criação “[...] de um processo cooperativo de interpretação que tem como finalidade a obtenção de definições da situação que possam ser intersubjetivamente reconhecidas” (HABERMAS, 1987, p. 102-103).

Os atos de fala ocorrem, portanto, em relações intersubjetivas

ocorridas no mundo da vida. O mundo da vida é a origem e fundamento das ciências objetivas, “[...] um novo ponto de partida no caminho para a fenomenologia transcendental”, exercendo a função de fundamento das ciências e de “[...] fio condutor... para o retorno da fenomenologia à subjetividade constitutiva do mundo”. O mundo da vida é, assim, “[...] o mundo histórico-cultural concreto, sedimentado intersubjetivamente em usos e costumes, saberes e valores... que precede toda a conceitualização metafísica e científica.” (ZILLES, 2002, p. 48-50). Para Habermas, mundo da vida é “o próprio solo da prática comunicativa cotidiana”, presente na intersubjetividade linguística, e que “descansa sobre pressupostos idealizadores” (HABERMAS, 1990, p. 88.)

Para que as pessoas se entendam no mundo da vida, é preciso construir-se um pano de fundo no qual as pessoas se conectem. Para isso, é necessário que elas tenham algo em comum, formando contextos que permitam acordos mútuos, formando convicções de fundo e um acervo de saber cultural. Se esse saber cultural está baseado no entendimento, os participantes podem alcançar um acordo motivado racionalmente; se está baseado, no entanto, em uma imagem mítica de mundo, os participantes “[...] se vêm privados da oportunidade de chegar por si mesmos a um acordo suscetível de crítica” (HABERMAS, 1987, p. 103-105).

A comunicação racional depende das pessoas perceberem-se como participantes de um mesmo mundo objetivo. Essa percepção levará as pessoas a perceberem, por exemplo, que qualquer proferimento ou atitude que favoreça a coletividade as atingirá de alguma forma, pois fazem parte de um mundo da vida intersubjetivamente partilhado (HABERMAS, 1987, p. 30-31).

Como as opiniões, ações e proferimentos linguísticos têm “diferentes raízes de racionalidade”, a racionalidade da comunicação

modifica-se, sendo observada de formas diferentes, pois a comunicação pode ser utilizada na “estrutura proposicional do conhecer, na estrutura teleológica do agir e na estrutura comunicativa do falar”, levando a três racionalidades: a epistêmica, a teleológica e a comunicativa. Essas racionalidades podem estar presentes em diversos tipos de discursos, e a importância de trabalhá-las no contexto da corrupção é identificá-las no agir dos atores públicos para que se perceba sua intenção (HABERMAS, 2004, p. 101-102). Os pressupostos básicos dessas racionalidades são trabalhados neste texto na seguinte perspectiva: se as pessoas sabem que tipo de racionalidade está sendo utilizada pelos gestores públicos, poderão reagir melhor aos seus proferimentos.

Racionalidade epistêmica: um proferimento ou uma ação de um gestor público podem estar relacionados, simplesmente, à prática de alguma atividade técnica para a realização de uma política pública. Quando um agente público define que é necessária certa quantidade de asfalto para a pavimentação de uma via pública, por exemplo, ele pode estar se manifestando de forma técnica, sem a intenção de desviar recursos. Nesse caso, o agente está utilizando uma racionalidade epistêmica. Esse proferimento será considerado racional se proveniente de conhecimento do agente sobre o assunto (mesmo um saber intuitivo, implícito ou prático) e desde que possa ser fundamentado (HABERMAS, 2004, p. 100, 104-105).

Racionalidade teleológica ou estratégica: o agir teleológico é intencional (de acordo com a vontade do agente) e tem uma finalidade (está direcionado a um fim determinado pelo agente). A racionalidade do agir teleológico ou estratégico está na viabilidade de o meio escolhido pelo agente ser suficiente para alcançar o fim por ele desejado (HABERMAS, 2004, p. 100, 103, 106-107). “Tal racionalidade (a estratégica) limita-se

a analisar as condições que um sujeito tem que cumprir para realizar os fins a que se propõe.” (DUTRA, 2005, p. 55). Se um agente público, dessa forma, define que é necessária uma quantidade de asfalto superior à necessária com o intuito de receber valores para si, estará utilizando-se do agir estratégico. Por isso, para que a sociedade avalie a atuação de um agente público, precisa conhecer suas intenções e os meios que pretende utilizar para sua consecução, permitindo-se saber se existem interesses privados mascarados como sendo interesses públicos.

Racionalidade comunicativa: para que as ações deixem de ser teleológicas e passem a ser comunicativas precisam buscar o entendimento por meio de condições formais que possibilitem o “consenso racionalmente motivado” e que indiquem de que forma essas ações devem ocorrer para serem consideradas racionais nas “relações dos participantes na interação que travam entre si.” Nesse sentido, o consenso deve provir de decisões que os participantes tomam durante os processos de interpretação dos argumentos uns dos outros durante a deliberação. Para isso, o consenso não deve ser algo imposto, mas, sim, deve ser comunicativamente alcançado (HABERMAS, 1987, p. 433-434). O entendimento mútuo é alcançado por meio da linguagem e da prática argumentativa, sem utilizar meios de imposição como poder e o dinheiro (HABERMAS, 2004, p. 100, 107). Em outras palavras, “[...] a racionalidade comunicativa tem que ter por base a força do melhor argumento, ‘a coação sem coações’ do melhor argumento, e não a coação da força ou do poder, por exemplo” (DUTRA, 2005, p. 47).

Se os atos dos agentes públicos se aproximam mais do agir comunicativo, a tendência é que sejam atos destituídos de corrupção, já que esta, em uma de suas inúmeras definições “[...] constitui o efeito combinado do monopólio de poder e da discricionariedade no poder

de decisão na ausência de responsabilidade” (RAMINA, 2002, p. 30). Como a razão comunicativa exige que o falante procure entender-se com o ouvinte sobre algo, os atos de fala precisam ser compreensíveis e aceitáveis, pois “[...] os participantes da comunicação desfrutam a liberdade do poder-dizer-não [...]” (HABERMAS, 2004, p. 108), o que exige do agente transparência nos seus argumentos e atos que possam ser aceitos pelas pessoas, agindo com responsabilidade e fundamentando suas decisões. Se um ato é transparente não poderá ter intenções escondidas de desvio de dinheiro público; e, se o ato precisa ser aceito pelas pessoas, não poderá beneficiar os interesses de poucos.

Habermas admite a possibilidade de os atos de fala epistêmicos e teleológicos serem utilizados de forma comunicativa.

Nos atos de fala epistêmicos, se a intenção do falante é a simples transmissão de um conhecimento, ocorre um uso não-comunicativo da linguagem. No entanto, se a intenção do falante é fazer com que o ouvinte chegue à sua mesma concepção, ou que considere seriamente sua opinião, a linguagem passa a ser utilizada de forma comunicativa, pois à mera transmissão do conhecimento acrescenta-se a necessidade de o falante entender-se com o ouvinte. E o ouvinte somente aceitará o que foi dito se considerar que o falante tem “boas razões para convencê-lo do fato afirmado” (HABERMAS, 2004, p. 112).

Em relação aos atos de fala teleológicos pode ocorrer algo similar: se o que o falante pretende é, simplesmente, transmitir suas intenções, a linguagem assume uma característica não comunicativa. Contudo, se o objetivo do falante é fazer com que o ouvinte leve em consideração suas intenções, o uso da linguagem passa a ser comunicativo, pois é acrescentada a necessidade de aceitação por parte do ouvinte. E “[...] o ouvinte levará a sério a intenção anunciada se estiver convencido de que

o falante pensa o que diz e tem boas razões para tornar verdadeiro seu anúncio” (HABERMAS, 2004, p. 112-113).

2 O COMBATE À CORRUPÇÃO POR MEIO DO USO DA LINGUAGEM ORIENTADO AO ENTENDIMENTO MÚTUO

Uma deliberação realizada de acordo com o agir comunicativo exige atos de fala que possibilitem o entendimento mútuo, que sejam motivados racionalmente e explicitem a intenção do falante. A aceitação do ato de fala ocorrerá se o falante demonstrar sua pretensão de validade. Essa aceitação somente é possível quando o destinatário entende as intenções do falante, pois elas podem revelar se o falante está buscando o entendimento mútuo ou se é um ato teleológico (estratégico) utilizando apenas para alcançar um fim traçado pelo agente (HABERMAS, 2004, p. 107-108).

Como a racionalidade comunicativa exige que o destinatário aceite como válido o que é dito pelo falante, precisa atender a pretensões de verdade, de veracidade e de correção. Dessa forma, o agente público precisa demonstrar que seu ato tem uma pretensão de verdade, ou seja, que está de acordo com a realidade [por exemplo, é necessário asfaltar uma via pública]; tem uma pretensão de veracidade, ou seja, algo confirmado pela vivência do agente [por exemplo, a quantidade de asfalto para esse serviço é “x”]; tem uma pretensão de correção, ou seja, está de acordo com normas reconhecidas na sociedade [por exemplo, para contratar a aquisição de asfalto e o serviço de pavimentação é necessário realizar tais e tais exigências em uma licitação] (HABERMAS, 2004, p. 108-109).

Com isso, a ação comunicativa permite trazer à superfície patologias sociais como as patologias corruptivas (LEAL, 2014, p. 8), pois permite verificar se as ações estão submetidas a sistemas de ação autônomos como a política e a economia (HABERMAS, 1987, p. 10). Em uma contratação pública, por exemplo, a ação comunicativa precisaria estar presente em todas as suas fases, que envolvem (além de fases prévias como a identificação da necessidade da contratação e as escolhas técnicas) o planejamento orçamentário, o planejamento administrativo, a formação do contrato e a execução contratual. Para que se aplique o agir comunicativo em todas essas fases é necessário que se garanta processos de participação, publicização, formalização, seleção de contratantes, controle fiscal, seleção de direitos e obrigações contratuais públicas, formação do orçamento, planejamento, satisfação das contrapartidas públicas e privadas, execução e acompanhamento da contratação pública e controle administrativo (BITTENCOURT; RECK, 2015, p. 43-46), sempre de forma transparente. Todas essas fases e processos terão seu grau de racionalidade aumentado à medida que melhor possam ser fundamentados (HABERMAS, 1987, p. 26) e realizados de acordo com o interesse público. Para isso a ação comunicativa precisa ter uma estrutura gramatical que seja bem trabalhada pelos participantes, permitindo a análise da reprodução social, de patologias sociais e de “diretrizes para a transformação emancipadora do ser humano” (LEAL, 2006, p. 406).

As “bases normativas da teoria social crítica” devem compreender “pressuposições idealizadoras que devem ser efetuadas por uma pessoa que tenta chegar ao entendimento sobre algo com alguém” e devem ser formadas “por imperativos categóricos ampliados a partir da perspectiva kantiana”, buscando a “justificação e fundamentação” dos argumentos dos participantes nas “suas interações no mundo da

vida” (LEAL, 2006, p. 406). Para Habermas, “qualquer que participe em uma argumentação demonstra sua racionalidade ou sua falta pela forma como atua e responde às razões que se lhe oferecem a favor ou contra o que está em litígio”. A partir daí, assim são diferenciados os comportamentos racionais e não racionais em uma ação comunicativa: o participante que tem comportamento racional “se mostra aberto aos argumentos”, seja reconhecendo a força de suas razões, seja replicando-as; e, o participante que tem comportamento não racional “se mostra surdo aos argumentos”, ignorando as razões contrárias ou replicando-as com asserções dogmáticas (HABERMAS, 1987, p. 37).

Além de um proferimento ser racional e de possibilitar a passagem por um processo de aprendizagem, ele pode servir como meio para alcançar o acordo ou o entendimento mútuo, que pressupõe que os atos de fala sejam reconhecidos como válidos entre os envolvidos em uma situação de comunicação (HABERMAS, 2004, p. 109). Para que um proferimento seja apto a alcançar o entendimento mútuo, precisa estar dotado de atos de fala transparentes, alicerçados em informações completas e claras o suficiente para que sejam capazes de permitir aos agentes envolvidos formarem suas opiniões e elaborarem manifestações fundamentadas.

3 ÉTICA PÚBLICA, TRANSPARÊNCIA E INFORMAÇÃO

Quando o Poder Público realiza atos corruptos e também quando investe tempo no combate à corrupção, está reduzindo sua habilidade de alcançar o agir comunicativo defendido por Habermas. Quem sofre mais com a corrupção são as pessoas mais necessitadas, pois as instituições

passam a se ocupar com assuntos que rendem mais vantagens aos grupos e indivíduos que representam, deixando de lado interesses públicos e da coletividade que não tem acesso ao poder (LEAL, 2014, p. 9-10).

Note-se que, por vezes, os atos de corrupção são praticados de acordo com a lei e, portanto, nem sempre se consegue identificá-los como ilegais. No entanto, como são atos que se afastam dos “valores morais ou éticos eleitos pela sociedade”, podem ser considerados atos ilegítimos. O agir comunicativo proposto neste artigo leva a uma democracia procedimental, que se ajusta “à constante necessidade de justificação ética e moral das decisões políticas”. Além disso, como os atos de corrupção afastam-se dos ideais éticos e morais da sociedade, “perseguindo, por exemplo, interesses de grupos hegemônicos”, não conseguem passar “pelo filtro de justificação que a deliberação ocasiona.” (FRIEDRICH; BRANDALISE, 2015, p. 143).

Dessa forma, quando o agir comunicativo exige o consenso por meio do entendimento mútuo sem a imposição de ideais concebidos pela economia ou pela política, reduz-se a possibilidade de o consenso ser atingido por meio de atos de corrupção. Se o dinheiro coloniza o poder e leva os agentes públicos a realizarem suas escolhas buscando seus interesses privados, qualquer deliberação realizada nesse contexto vai gerar decisões judiciais, políticas públicas e atos legislativos que não poderão ser considerados socialmente válidos, apesar de legalmente criados.

A transparência e o acesso à informação permitem que as pessoas tomem suas decisões de forma mais consciente quando votam em seus representantes, quando fiscalizam os gastos públicos (ANECHIARICO; JACOBS, 1998, p. 71), quando formam suas opiniões a respeito de algum tema (HABERMAS, 2003, v. 1, p. 42) e quando propõem mecanismos

mais “eficazes de controle da atividade burocrática” (GIACOBBO; NOTARI, 2014, p. 178). As pessoas precisam receber “informações confiáveis”, tanto “sobre eventos aguardados no mundo” como “sobre a conduta e as intenções de outros atores” (HABERMAS, 2004, p. 100, 103).

Isso permite que as pessoas deliberem de forma argumentativa, trocando informações e argumentos uns com os outros e analisando-os de forma crítica. A transparência e o acesso à informação, dessa forma, permitem que os participantes, de posse de informações verdadeiras, posicionem-se a respeito dos temas que estão sendo deliberados, e estejam dispostos a argumentar, fundamentar seus argumentos e receber críticas (HABERMAS, 2003, v. 2, p. 29). E “quanto mais a sociedade participar ativamente, enquanto ação reflexiva na lógica de cooriginariedade entre produtora e destinatária de normas, menor será a incidência de vícios [como a corrupção] na máquina estatal.” (GIACOBBO; NOTARI, 2014, p. 177).

Embora o processo de inclusão das minorias esteja ocorrendo lentamente no Brasil, é possível perceber que “as pessoas estão se dando conta da necessidade de reunirem-se e discutirem problemas comuns, quebrando paradigmas de convivência social especialmente no campo étnico e religioso”. O que demonstra o avanço e a maturidade do brasileiro na discussão de temas políticos, é que nesse “movimento praticado pelos diversos grupos sociais – entre eles os de minoria - se observa uma postura clara de combate à corrupção.” (RECK; PIOVESAN, 2015, p. 124).

Quando se busca introduzir o agir comunicativo na prática democrática da esfera pública, a ideia é que ela gere uma tomada de decisão política que possibilite “a supervisão e o monitoramento públicos das motivações nas decisões políticas”. Com isso, “conquista-se um

nível muito mais avançado de transparência nas decisões e, por isso, de autocontrole da corrupção.” (SIMIONI; MIRANDA, 2005, p. 78). Isso é possível quando se observa a atuação de “grupos específicos como o Movimento de Combate à Corrupção e algumas ONGs, especialmente de incentivo à transparência no trato do Orçamento Público.” (RECK; PIOVESAN, 2015, p. 124).

A exigência de uma Administração Pública ética passa por “questões relacionadas ao respeito aos princípios morais [...] que se exige dos políticos e das autoridades, sem que se perca de vista os resultados práticos que a sociedade espera das autoridades constituídas” (OLIVEIRA JUNIOR, 2015, p. 82).

A origem da corrupção, tão impregnada na cultura brasileira, pode ter sido influenciada por diversos fatores:

A corrupção não pode ser atribuída a um tempo histórico, a um sistema econômico ou mesmo a um regime político. Em qualquer época, em qualquer situação, ela pode se manifestar, e a história é pródiga em exemplos. Mas há países em que a corrupção inexistente; e mesmo naqueles em que ela ocorre vastamente nas instituições e em parcela de sua população, a maioria dos cidadãos e cidadãs não é corrupta. Portanto, devemos ter presente que a corrupção é um fenômeno complexo e, para entendê-lo, temos de considerar um conjunto variado de fatores: poder político e econômico concentrados; profundas desigualdades sociais; pouca ou nenhuma noção de interesse público; o não reconhecimento do direito a ter direitos; noção de direitos desiguais introjetada na cultura; elites distanciadas do restante da população; falta de controle social, entre outros (PINTO, 2011, p. 7-15).

Percebe-se, assim, que a corrupção não é “um problema unicamente de conduta imoral e, portanto tratável apenas pelo direito penal. É também e antes de tudo, um problema sociocultural e político-jurídico.” (OLIVEIRA JUNIOR, 2015, p. 82).

O problema aqui é que também não se pode reduzir a corrupção à mera violação da legalidade, mitigando o seu aspecto de imoralidade pública e privada decorrente de vícios éticos recorrentes em vários âmbitos da vida quotidiana, sob pena de autorizar argumentos que defendam tratá-la como qualquer outro ilícito ou delito – inclusive para os efeitos de caracterizar situações corruptivas como de menor potencial ofensivo à sociedade e às suas vítimas (crime de bagatela, por exemplo), decorrendo daí impunibilidades (LEAL, 2012, p. 15).

Por isso, o combate a corrupção “passa amplamente por uma implementação dos Direitos Humanos, sobretudo os sociais e multiculturais”. O problema é que a implementação dos Direitos Humanos é prejudicada pela corrupção, que enfraquece o Estado social, cuja expansão seria necessária para o desenvolvimento dos direitos sociais (OLIVEIRA JUNIOR, 2015, p. 83). Por isso, é necessário valorizar as medidas que o país vai conquistando, como a Lei da Ficha Limpa e a Lei de Acesso à Informação, que, mesmo não sendo a solução para todos os problemas, representam um avanço na busca da ética pública, da transparência e do acesso à informação.

A Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar nº. 135 de 2010) foi uma grande vitória “da sociedade brasileira em busca da transparência do poder e de combate à corrupção eleitoral”. Essa Lei, no entanto,

veio acompanhada de discussões a respeito de sua constitucionalidade, especialmente por ter utilizado como causas de inelegibilidade “fatos pretéritos, mais propriamente condenações colegiadas passadas de candidatos, uma vez que é sobre esse ponto que se fundamentam as cassações e as inelegibilidades por ela previstas”. A esse problema acrescenta-se a insegurança jurídica proveniente da aplicação de sanções antes do trânsito julgado do processo, gerando perda provisória de cargos, suplentes assumindo e titulares retornando após recurso, “causando [...] prejuízos às administrações municipais e custos a toda a sociedade”. Apesar disso, é louvável a quantidade de “cassações de ‘fichas sujas’ que se tornaram possíveis com essa lei.” (OLIVEIRA JUNIOR, 2015, p. 83).

Da mesma forma, a Lei de Acesso a Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011), “está cumprindo um excelente papel no que se refere à transparência pública.” Destaca-se, nesse sentido, seu art. 3º, que aponta como objetivo dessa Lei “assegurar o direito fundamental de acesso à informação”, tendo como diretriz a publicidade dos atos públicos, a “divulgação de informações de interesse público”, a utilização da tecnologia da informação, o “desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública”, além do “desenvolvimento do controle social da administração pública”. Essa Lei possibilitou maior transparência dos “financiamentos de campanha eleitoral que outrora eram completamente desconhecidos do grande público”, permitindo que a sociedade civil conheça “a origem do financiamento dessas campanhas”, e tenha “consciência do que alguns autores estão chamando de mercantilização da política” (OLIVEIRA JUNIOR, 2015, p. 83-84).

Tanto a Lei da Ficha Limpa como a Lei de Acesso à Informação são apenas exemplos práticos de instrumentos que tendem a viabilizar um caminho para o agir comunicativo, pois enfraquecem a atuação de

peças que buscam interesses privados em detrimento da coletividade, revelam as intenções que estão em jogo e aumentam a possibilidade de deliberações fundamentadas. Esses instrumentos, ao viabilizarem o agir comunicativo, poderiam resultar em uma importante forma de combater a corrupção, pois haveria a “revitalização da soberania popular, que eleva o cidadão ao centro do protagonismo político” (COSTA; MAZZARDO, 2014, p. 203).

Além disso, a comunicação proveniente do agir comunicativo permite que a sociedade se articule, fazendo com que as ações sociais passem a ter a “perspectiva dos participantes da interação”, por gerar “um processo cooperativo de aprendizagem mútua, propiciando uma emancipação enquanto grupo social crítico e ciente de suas mazelas”. Essa interação começa em ambientes informais como “a família, passa pela associação de bairro e chega ao ambiente virtual da internet”. Sua concretização, no entanto, exige “um projeto educativo orientado pelo entendimento de que é necessário criar, no indivíduo, o agir comunicativo ancorado nas estruturas simbólicas do mundo da vida.” (RECK; PIOVESAN, 2015, p. 122).

Esse projeto educativo capaz de superar a corrupção “deveria começar muito cedo, em casa, em família, atravessando as convivências privadas mesmo que em público, nas mais variadas situações”. O problema é que “lamentavelmente, não é isso que se observa”, pois a “‘lei de Gerson’, que quer dizer levar vantagem em tudo, parece ainda dominar o cenário” (OLIVEIRA JUNIOR, 2015, p. 82). Daí a necessidade de se criar condições para construir “uma nova cultura política que possibilite um envolvimento muito maior dos cidadãos na organização e na tomada de decisões da sociedade” (SIMIONI; MIRANDA, 2005, p. 79), e essas

condições são dadas quando se tem transparência e acesso à informação dos atos públicos.

A dificuldade na aplicação do agir comunicativo está nos desajustes sociais. Como ensina Axel Honneth (2003), alguns “[...] dos muitos desajustes sociais resultam do fato de que os processos de construção das identidades nas atuais sociedades estão atravessados por conflitos”. Por isso, é necessário reestruturar “a plena construção das identidades”, o que exige “[...] a experiência do amor para que se desenvolva a autoconfiança; a experiência do Direito, para que se desenvolva o autorespeito; e, por fim, a experiência da solidariedade, para que desenvolvamos a autoestima”. Como essas fases estão atravessadas “por dificuldades, quer por razões familiares, econômicas ou egoísticas”, surgem diversos problemas éticos, dentre os quais se enquadram a corrupção. E esses problemas permanecerão se os gestores públicos e a sociedade em geral não repensarem urgentemente suas práticas. (OLIVEIRA JUNIOR, 2015, p. 84). E é nesse sentido que se confere inteira razão e atualidade ao grande jurista italiano Norberto Bobbio (2011) quando destaca a importância da “serenidade” no âmbito das ações públicas e políticas, o que em outras palavras quer dizer que apenas boas leis não bastam; são necessários também sujeitos éticos, pois, caso contrário a degeneração das instituições e desintegração das sociedades será apenas uma questão de tempo (BOBBIO, 2011, p. 29-46).

Como ensina o Prof. Jaime Rodrigues-Arana Muñoz em sua obra “El Buen Gobierno y La Buena Administración de Instituciones Públicas”:

La importancia de La Ética en relacion con la muy noble actividad política continúa siendo en el presente uno de los aspectos más complejos de afrontar probablemente porque todavía el poder, el dinero y la

fama son três grandes ídolos a los que se adora com intensa devoción. En efecto, La relación entre Ética y Política es un problema intelectual de primer orden, de gran calado (MUÑOZ, 2006, p. 51).

Por isso é necessário que se afaste da deliberação a coação do poder, do dinheiro e da fama, sob pena de manter-se o arbítrio dos gestores públicos sobre os governados. E para que se afaste o arbítrio de alguns participantes sobre outros, os envolvidos devem saber as intenções uns dos outros, o que se poderá verificar ao descobrir o tipo de agir que busca cada um: se baseados no agir comunicativo os agentes “[...] esperam um do outro a renúncia a qualquer intenção enganadora (permitida no agir estratégico)” (HABERMAS, 2004, p. 119). O agir comunicativo instrumentaliza a democracia deliberativa, que “[...] resgata a dimensão moral da sociedade [...] dando espaço ao poder político vinculado ao processo comunicativo de formação da vontade de opiniões públicas, mediante o uso público da razão” (SIMIONI; MIRANDA, 2005, p. 76).

Com isso, busca-se uma radicalização da democracia, permitindo-se que o cidadão tenha “amplo acesso às estruturas estatais” para viabilizar “o crescimento das demandas sociais por políticas públicas, além de possibilitar uma saudável função fiscalizadora”. Da mesma forma, haveria um incremento na realização dos direitos fundamentais e evitar-se-ia o retrocesso nas conquistas sociais garantidas pela Constituição Federal (STEIN, 2009, p. 6).

CONCLUSÃO

Como visto neste texto, a linguagem pode ser utilizada de

três diferentes formas, de acordo com a racionalidade envolvida: (a) no uso epistêmico a linguagem é utilizada, essencialmente, para a representação do saber; (b) no uso teleológico ou estratégico a aplicação principal da linguagem ocorre na apresentação dos êxitos pretendidos com determinada ação; (c) no uso comunicativo a linguagem visa o entendimento mútuo.

Nos usos epistêmico e teleológico o reconhecimento intersubjetivo não é o elemento essencial da racionalidade neles envolvidas. Um saber e uma ação voltada a um fim são racionais mesmo que não sejam comunicados e mesmo que não se refiram a um destinatário. Uma proposição enunciativa (utilizada para externar uma racionalidade epistêmica) serve para representar um estado de coisas ou um fato. Uma proposição intencional (utilizada para externar uma racionalidade teleológica) serve para dar a conhecer as condições de êxito de uma atividade orientada a fins. Tanto uma proposição enunciativa (ou declarativa) como uma proposição intencional são compreendidas quando relacionadas a algo no mundo objetivo. A linguagem, nesses casos, serviria apenas para o ator anunciar seu saber ou suas intenções para que os outros levem a sério esses anúncios. Já o agir comunicativo exige a busca pelo entendimento mútuo, o que leva à necessidade de fundamentação dos atos públicos de forma transparente.

Assim, em resposta ao problema lançado na introdução deste texto (que tipo de agir se espera daqueles que detêm o poder político?), o que se espera de uma esfera pública na qual se desenvolvam assuntos de interesse público, é que ela não seja marcada pelo agir estratégico de alguns representantes políticos que têm como finalidade o atendimento de seus interesses privados (ou de seus partidos), o que tem resultado em situações de corrupção. Para isso vislumbra-se um reposicionamento

ético que leve os agentes públicos a buscarem um agir comunicativo desenvolvido com princípios morais que busquem atender a coletividade.

E é nesse sentido que destacou-se anteriormente e reprisa-se neste final, a necessidade de homens públicos “serenos”, capazes de ouvir o Outro ou os Outros, e que a responsabilidade sobre essas escolhas éticas recai sobre todos. Por isso, não basta existir novas leis. É necessário haver também sujeitos éticos, pois, caso contrário, será apenas questão de tempo ocorrer a degeneração das instituições e a desintegração das sociedades.

REFERÊNCIAS

ANECHIARICO, Frank; JACOBS, James B. **The pursuit of absolute integrity: how corruption control makes government ineffective.** Chicago: University of Chicago Press, 1998.

BITTENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê Rodrigues. A construção de categorias de observação do contrato público e suas relações com a corrupção a partir de uma perspectiva processualista. In: LEAL, Rogério Gesta (Org.). **Patologias corruptivas: as múltiplas faces da hidra.** Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2015. p. 35-53.

BOBBIO, Norberto. **Elogio da serenidade e outros escritos morais.** Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 2. ed. São Paulo: Ed. Unesp, 2011.

COSTA, Marli Moraes da; MAZZARDO, Luciane de Freitas. Perscrutando os efeitos da corrupção na realidade pátria: a (des) conexão com os direitos sociais. In: LEAL, Rogério Gesta; SILVA, Inaiê Simonelli da (Org.). **As múltiplas faces da corrupção e seus efeitos na democracia contemporânea.** Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2014. p. 196-213.

DUTRA, Delamar José Volpato. **Razão e consenso em Habermas**: a teoria discursiva da verdade, da moral, do direito e da biotecnologia. 2. ed. Florianópolis: Ed. UFSC, 2005.

EBERHARDT, Maria Laura. ¿El fin de la democracia representativa? Otras modalidades democráticas: participación y deliberación ciudadana. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, Curitiba, v. 18, n. 18, p. 182-227, jul./dez. 2015.

FRIEDRICH, Denise Bittencourt; BRANDALISE, Giulianna de Miranda. A participação no orçamento municipal como forma de controlar a corrupção: análise do caso de Santa Cruz do Sul. In: LEAL, Rogério Gesta (Org.). **Patologias corruptivas**: as múltiplas faces da hidra. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2015. p. 139-150.

GIACOBBO, Guilherme Estima; NOTARI, Marcio Bonini. As patologias corruptivas como óbice ao desenvolvimento sustentável: os órgãos de controle ambiental e os efeitos nocivos da corrupção. In: LEAL, Rogério Gesta; SILVA, Inaiê Simonelli da (Org.). **As múltiplas faces da corrupção e seus efeitos na democracia contemporânea**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2014. p. 168-180.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. 2. ed. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. 2 v.

HABERMAS, Jürgen. **Pensamento pós-metafísico**: estudos filosóficos. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1990. 271 p.

HABERMAS, Jürgen. **Teoria de la accion comunicativa**. Madrid: Taurus Ediciones, 1987.

HABERMAS, Jürgen. **Verdade e justificação**: ensaios filosóficos. Tradução de Milton Camargo Mota. Rio de Janeiro: Edições Loyola, 2004.

HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HONNETH, Axel. **Luta por reconhecimento**: a gramática moral dos conflitos sociais. Tradução de Luiz Repa. São Paulo: Ed. 34, 2003.

LEAL, Rogério Gesta. “Habermas, Jürgen” (verbete). In: BARRETO, Vicente de Paulo (Coord.). **Dicionário de filosofia do direito**. São Leopoldo: Editora Unisinos; Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2006. p. 403-408.

LEAL, Rogério Gesta. Fundamentos filosófico-políticos do fenômeno da corrupção: considerações preliminares. **Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito**, Porto Alegre, v. VII, p. 1-23, 2012.

LEAL, Rogério Gesta. Os efeitos deletérios da corrupção em face dos direitos humanos e fundamentais. In: LEAL, Rogério Gesta; SILVA, Inaiê Simonelli da (Org.). **As múltiplas faces da corrupção e seus efeitos na democracia contemporânea**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2014. p. 9-26.

MARICATO, Ermínia et al. **Cidades rebeldes**. São Paulo: Boi Tempo; Carta Maior, 2013.

MUÑOZ, Jaime Rodríguez-Araña. **El buen gobierno y la buena administración de Instituciones Públicas**. Navarra: Ed. Aranzadi, 2006.

OLIVEIRA JUNIOR, José Alcebíades de. Aspectos socioculturais e

político-jurídicos da corrupção no Brasil. In: LEAL, Rogério Gesta (Org.). **Patologias corruptivas**: as múltiplas faces da hidra. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2015. p. 80-85.

OLIVEIRA JUNIOR, José Alcebíades de. Os movimentos sociais e justiça ambiental nas Cidades. In: BRAVO, Alvaro (Ed.). **Justicia y medio ambiente**. Espanha: Punto Rojo, 2013. p. 407-424.

PINTO, Celi Regina Jardim. **A banalidade da corrupção**: uma forma de governar o Brasil. Belo Horizonte: UFMG, 2011.

RAMINA, Larissa L. O. **A ação internacional contra a corrupção**. Curitiba: Juruá, 2002.

RAMINA, Larissa. A Convenção Interamericana contra a corrupção: uma breve análise. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**. Curitiba, v. 6, n. 6, p. 1-11, jul./dez. 2009.

RECK, Janriê Rodrigues; PIOVESAN, Fúlvio Machado. A corrupção e suas faces no liberalismo e no comunitarismo. In: LEAL, Rogério Gesta (Org.). **Patologias corruptivas**: as múltiplas faces da hidra. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2015. p. 116-126.

SIMIONI, Rafael Lazzarotto; MIRANDA, Daniela. Direito, silêncio e corrupção: um diálogo com Luhmann e Habermas. **Revista Faculdade de Direito**, Caxias do Sul, v. 15, p. 59-81, 2005.

STEIN, Leandro Konzen. A participação social na Administração Pública local: a construção da democracia deliberativa no Município de Porto Alegre. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**. Curitiba, v. 5, n. 5, p. 1-20, jan./jun. 2009.

ZILLES, Urbano. A fenomenologia Husserliana como método radical. In: HUSSERL, Edmund. **A crise da humanidade européia e a**

filosofia. 2. ed. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2002. p. 11-62.

Como citar: SOUZA, Leonardo da Rocha de; OLIVIERA JUNIOR, José Alcebíades de. Democracia deliberativa e corrupção: a busca pelo agir comunicativo no poder público. **Scientia Iuris**, Londrina, v. 21, n. 2, p.126-153, jul. 2017. DOI: 10.5433/2178-8189.2017v21n1p126. ISSN: 2178-8189.

Recebido em: 17/10/2016

Aprovado em: 10/04/2017