

# A MEDIAÇÃO COMO MEIO DE CONSTRUÇÃO DE UMA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DEMOCRÁTICA<sup>1</sup>

MEDIATION AS A MEANS OF BUILDING A DEMOCRATIC PUBLIC ADMINISTRATION  
LA MEDIACIÓN COMO MEDIO DE CONSTRUCCIÓN DE UNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
DEMOCRÁTICA

Fabiana Marion Spengler<sup>2</sup>

Ana Carolina Ghisleni<sup>3</sup>

## RESUMO

A democracia é um conceito abrangente e complexo que compreende a política do indivíduo, necessária para a construção de uma cidadania ativa baseada na ampla participação social e no entendimento do sujeito como ator constitutivo do poder político. É por meio da interlocução política do sujeito que tais conceitos se interligam diretamente, e esta interlocução ocorre de forma ampla por meio da ação comunicativa de Jürgen Habermas. No pensamento habermasiano, o conceito de esfera pública ocupa uma posição central na elaboração teórica de democracia deliberativa. Neste espaço público, se vislumbra a possibilidade de construção de uma Administração Pública Democrática de Direito fundamentada em uma gestão pública compartilhada; e a mediação de conflitos, neste contexto, auxilia nessa busca em face de seu caráter comunicativo baseado no diálogo e na participação cidadã.

**PALAVRAS-CHAVE:** Administração Pública. Cidadania ativa. Democracia. Gestão compartilhada. Mediação.

## ABSTRACT

Democracy is an embracing and complex concept that includes the policy of the individual, necessary for building of an active citizenship based on broad social participation and an understanding of individual as constitutive agent of political power. It is through the political dialogue of the subject that these concepts

- 1 O presente texto foi elaborado a partir de pesquisa realizada junto ao projeto intitulado "Mediação de conflitos para uma justiça rápida e eficaz" financiado pelo CNPQ (Edital Universal 2009 – processo 470795/2009-3) e pela FAPERGS (Edital Recém-Doutor 03/2009, processo 0901814), coordenado pela segunda autora.
- 2 Doutora em Direito pelo programa de Pós-Graduação *stricto sensu* da Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS – RS, mestre em Desenvolvimento Regional, com concentração na área Político Institucional da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC – RS, docente dos cursos de Graduação e Pós-Graduação *lato e stricto sensu* da última instituição, Coordenadora do Grupo de Estudos "Políticas Públicas no Tratamento dos Conflitos" vinculado ao CNPQ, coordenadora do projeto de pesquisa "Mediação de conflitos para uma justiça rápida e eficaz" financiado pelo CNPQ (Edital Universal 2009 – processo 470795/2009-3) e pela FAPERGS (Edital Recém-Doutor 03/2009, processo 0901814), coordenadora e mediadora judicial junto ao projeto de extensão "A crise da jurisdição e a cultura da paz: a mediação como meio democrático, autônomo e consensuado de tratar conflitos", advogada. Endereço eletrônico: [fabiana@unisc.br](mailto:fabiana@unisc.br)
- 3 Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), bolsista CAPES, integrante do Grupo de Pesquisas "Políticas Públicas no tratamento dos conflitos", do projeto de pesquisa "Mediação de conflitos para uma justiça rápida e eficaz" financiado pelo CNPQ (Edital Universal 2009 – processo 470795/2009-3) e pela FAPERGS (Edital Recém-Doutor 03/2009, processo 0901814), mediadora judicial junto ao projeto de extensão "A crise da jurisdição e a cultura da paz: a mediação como meio democrático, autônomo e consensuado de tratar conflitos" sendo todos os três projetos coordenados pela segunda autora, advogada. Endereço eletrônico: [anacghisleni@hotmail.com](mailto:anacghisleni@hotmail.com)

are directly interconnected, and this dialogue occurs in a wider form, through the communicative action of Jürgen Habermas, which states that the concept of public sphere occupies a central position in the theoretical development of deliberative democracy. In this public space, we see the possibility of building a democratic government based on shared governance; and the mediation of conflicts, in this context, helps in this search, due to its communicative character based on dialogue and the participation of citizens.

**KEY WORDS:** Active citizenship. Democracy. Shared management. Mediation. Public administration.

## RESUMEN

La democracia es un concepto abarcador y complejo que comprende la política del individuo, necesaria para la construcción de una ciudadanía activa basada en la amplia participación social y en la concepción del sujeto como actor constitutivo del poder político. Es por medio de la interlocución política del sujeto que tales conceptos se interconectan directamente, y esta interconexión ocurre de manera amplia por medio de la acción comunicativa de Jürgen Habermas. En el pensamiento habermasiano el concepto de esfera pública ocupa una posición central en la elaboración teórica de la democracia deliberativa. En este espacio público se vislumbra la posibilidad de construcción de una Administración Pública Democrática de Derecho fundamentada en una gestión pública compartida; y la mediación de conflictos, en este contexto, ayuda en esa búsqueda debido a su carácter comunicativo basado en el diálogo y en la participación ciudadana.

**PALABRAS CLAVE:** Administración Pública. Ciudadanía activa. Democracia. Gestión compartida. Mediación.

## NOTAS INTRODUTÓRIAS

As dificuldades de gestão das demandas sociais crescem à medida que a Administração Pública gerencia estas ações como a única capaz de delimitar e executar políticas públicas, bem como em face da ausência de cultura política pela sociedade civil, que permanece impassível frente aos interesses públicos<sup>4</sup>. Convencionou-se afirmar que a atividade de administrar tais interesses nasce com o Estado, mais precisamente com o Estado de Direito.

No entanto, em face da pluralidade da sociedade contemporânea e da evolução da própria política, necessita-se de outro modelo de administração pública que não seja centrado fundamentalmente no Estado, mas sim capaz de revisar seus paradigmas filosóficos e epistemológicos. Trata-se de uma concepção baseada numa racionalidade comunicativa, permitindo um envolvimento do Estado com o cidadão na busca de um entendimento.

Ao analisar o impasse das democracias contemporâneas, Jürgen Habermas propõe uma teoria do direito político, fundamentando-o em uma nova percepção: "integração normativa das interações estratégicas libertas da moral tradicional"<sup>5</sup>, o qual implica permanentes e tensionais pactos de civilidade.

Neste caso, como a atividade comunicacional é constitutiva da sociedade, assim também as bases do direito só podem ser encontradas no pensamento da intersubjetividade. Assim, uma norma jurídica deve buscar sua validade no consenso, que é resultado da discussão prática entre os diversos membros de uma comunidade. Tal entendimento busca a concretização da cidadania e a participação social ativa, vez que o sujeito é considerado competente e apto para, mediante debate argumentativo, questionar o sistema de normas e buscar novos princípios normativos na tentativa de reorganizar a sociedade.

4 TOURAINE, Alain. **O que é a democracia?** Tradução de Guilherme João de Freitas Teixeira. Petrópolis: Vozes, 1996, p. 44. Muitas vezes, o governo é percebido como algo à parte do mundo das pessoas comuns: *elas não vivem, diz-se, no mundo que é nosso*.

5 GOYARD-FABRE, Simone. **O que é democracia?** A genealogia filosófica de uma grande aventura humana. Tradução de Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

Portanto o estudo proposto busca a conceituação de uma sociedade democrática para posteriormente caracterizar a cidadania e a participação social, considerando os sujeitos como atores constitutivos do poder político e de seu exercício, por meio da doutrina de Jürgen Habermas, Simone Goyard-Fabre, Alan Touraine e Rogerio Gesta Leal. Pretende, ainda, apresentar pressupostos de uma administração comunicativa fundamentada na gestão pública compartilhada, que permita a construção de pactos semânticos e pragmáticos de comunicação, fragmentando a ideia da democracia representativa e reforçando a necessidade de uma democracia mais do que participativa para, por fim, analisar a mediação – como mecanismo de abertura e desconcentração do poder – como um dos elementos constitutivos da gestão compartilhada.

## 1 SOCIEDADE DEMOCRÁTICA, CIDADANIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: ASPECTOS CONCEITUAIS

A democracia é entendida não somente como um conjunto de garantias institucionais (liberdade negativa), mas sim como a luta de sujeitos, envolvidos por sua cultura e liberdade, contra a lógica dominadora dos sistemas; conforme a expressão lançada por Robert Fraisse, ela é a “política do sujeito”<sup>6</sup>.

O sujeito, portanto, é condição política de existência da democracia; seu eixo central é a ideia de soberania popular, ou seja, a afirmação de que a ordem política é produzida pela ação humana. O poder do povo significa a capacidade reconhecida ao maior número possível de pessoas para viverem livremente, construindo sua vida individual por meio da associação entre o que são e o que pretendem ser, e da resistência ao poder em nome tanto da liberdade quanto da fidelidade a uma herança cultural<sup>7</sup>.

Nesse caso, a democracia “não reduz o ser humano a ser apenas um cidadão; reconhece-o como um indivíduo livre que também faz parte de coletividades econômicas ou culturais”. Logo, a igualdade política é outra condição de existência da democracia, porém aquela não se define somente pela atribuição dos mesmos direitos a todos os cidadãos: “é também um meio de compensar as desigualdades sociais, em nome dos direitos morais”<sup>8</sup>.

Para Touraine, a definição de democracia está atrelada a três dimensões necessárias: livre escolha, em intervalos regulares, dos governantes pelos governados<sup>9</sup>. “Não há poder popular que possa ser chamado democrático se não tiver sido outorgado e renovado pela livre escolha”, da mesma forma em que “não há democracia se uma parte importante dos governados não tiver o direito de voto”<sup>10</sup>.

Esta visão tridimensional abrange três componentes: em um primeiro momento, a representatividade dos governantes, ou seja, “a existência de atores sociais cujos agentes políticos sejam os instrumentos, os representantes”<sup>11</sup>. A segunda característica compreende o fato de que os eleitores são e se consideram cidadãos, interessando-se pelo governo e sentindo-se parte de uma sociedade política<sup>12</sup>. Por fim, o terceiro atributo consiste na limitação do poder dos governantes

6 TOURAINE, Alain. **O que é a democracia?**, p. 24.

7 TOURAINE, Alain. **O que é a democracia?**, p. 25.

8 TOURAINE, Alain. **O que é a democracia?**, p. 29.

9 TOURAINE, Alain. **O que é a democracia?**, p. 43. A democracia existe realmente quando a distância que separa o Estado da vida privada é reconhecida e garantida por instituições políticas e pela lei. Ela não se reduz a procedimentos, porque representa um conjunto de mediações entre a unidade do Estado e a multiplicidade dos atores sociais. É preciso que sejam garantidos os direitos fundamentais dos indivíduos; é preciso também que estes se sintam cidadãos e participem da construção da vida coletiva. Portanto é preciso que os dois mundos – o Estado e a sociedade civil –, que devem permanecer separados, fiquem também ligados um ao outro pela representatividade dos dirigentes políticos. Essas três dimensões da democracia – respeito pelos direitos fundamentais, cidadania e representatividade dos dirigentes – completam-se; aliás, é sua interdependência que constitui a democracia.

10 TOURAINE, Alain. **O que é a democracia?**

11 TOURAINE, Alain. **O que é a democracia?**, p. 44. Observa-se que a pluralidade dos atores políticos é inseparável da autonomia e do papel determinante das relações sociais; uma sociedade política que não reconhece essa pluralidade das relações e dos atores sociais não apresenta condições de ser considerada democrática (ainda que o governo ou o partido no poder insistam sobre a maioria que os apoia e, portanto, sobre seu sentido do interesse geral).

12 *Ibidem*, p. 44. Esta consciência de filiação ao governo e este sentimento de cidadania nem sempre existem; muitas

em face da existência da própria eleição, bem como em respeito às leis que definem os limites no interior dos quais o poder se exerce<sup>13</sup>.

Uma sociedade democrática, portanto, combina a liberdade dos indivíduos e o respeito pelas diferenças com a organização racional da vida coletiva pelas técnicas e pelas leis da administração pública e privada. O individualismo não é um princípio suficiente para a construção da democracia. O indivíduo guiado por seus interesses, pela satisfação de suas necessidades, ou até mesmo pela recusa de modelos centrais de conduta nem sempre é portador de uma cultura democrática – embora seja mais fácil que ele prospere em uma sociedade democrática do que em qualquer outra –, porque a democracia não se reduz a um mercado político aberto<sup>14</sup>.

Esta falta de cultura democrática se relaciona diretamente com a ausência de consciência de filiação a uma comunidade política, e tudo isso se reflete na cidadania. Isto significa dizer que a relação entre democracia e cidadania é forte: “a democracia se apoia na responsabilidade dos cidadãos de um país”. Contudo não existe cidadania sem este sentimento de filiação a uma identidade política, pois se os cidadãos não se sentem responsáveis, “não pode haver representatividade dos dirigentes ou livre escolha destes pelos dirigidos”.

“A ideia de cidadania proclama a responsabilidade política de cada um e, portanto, defende a organização voluntária da vida social contra as lógicas não políticas” – chamadas por alguns de “naturais”, do mercado ou do interesse nacional<sup>15</sup>. Por isso que a força principal da democracia reside na vontade dos cidadãos agirem de maneira responsável na vida pública: “o espírito democrático forma uma consciência coletiva, enquanto os regimes autoritários se apóiam na identificação de cada pessoa como um líder, símbolo ou ser social coletivo, em particular, com a nação”.

Contudo não basta falar de combinação de democracia com cidadania como se fosse “uma síntese de unidade e diversidade, de racionalidade instrumental e respeito pela identidade cultural individual e coletiva”, sem discorrer acerca dos atores sociais. Necessário ponderar sobre o sujeito como integrante de identidades e técnicas, construindo-se como ator capaz de modificar seu meio ambiente e transformar sua realidade<sup>16</sup>.

“A ideia de sujeito combina três elementos cuja presença é igualmente indispensável”: trata-se da resistência à dominação, do amor de si pelo qual o indivíduo estabelece sua liberdade como condição principal de sua felicidade e o reconhecimento dos outros como sujeitos, bem como o conseqüente apoio às regras políticas e jurídicas que proporcionam ao maior número possível de pessoas o máximo de oportunidades de viver como sujeitos<sup>17</sup>.

A democracia deve auxiliar os indivíduos a se tornarem sujeitos e conseguirem, em si mesmos – por meio de práticas como de suas representações – “a integração não só de sua racionalidade, isto é, sua capacidade para manipular técnicas e linguagens, mas também de sua identidade que se apoia em uma cultura e tradição”, reinterpretadas constantemente<sup>18</sup>.

Deste modo, a cultura democrática só pode existir se a sociedade política for concebida como uma construção institucional cujo objetivo principal é combinar a liberdade dos indivíduos e das coletividades com a unidade da atividade econômica e das regras jurídicas.

---

vezes o governo é percebido como algo à parte do mundo das pessoas comuns. Porém, ainda que a ideia de cidadania não se reduza à ideia democrática, não é possível conceber uma democracia que não se apoie na definição de cidadania.

13 Ibidem, p. 46. É indispensável, para a democracia, a recusa de toda essencialidade do poder; tal postura é manifestada concretamente pela lei da maioria.

14 TOURAINE, Alain. **O que é a democracia?**, p. 28.

15 TOURAINE, Alain. **O que é a democracia?**, p. 97-98. A cidadania não pode ser confundida com a nacionalidade, embora suas noções sejam próximas: a segunda designa a filiação a um Estado nacional, enquanto a primeira fundamenta o direito de participar, direta ou indiretamente, na gestão da sociedade.

16 TOURAINE, Alain. **O que é a democracia?**, p. 171.

17 TOURAINE, Alain. **O que é a democracia?**, p. 172. O sujeito é simultaneamente razão, liberdade e memória; essas três dimensões correspondem às da democracia, porque o apelo a uma identidade coletiva deve ser traduzido na organização política pela representação dos interesses e dos valores dos diferentes grupos sociais.

18 TOURAINE, Alain. **O que é a democracia?**, p. 175-177. O sujeito deve ser visto como uma rede de comunicação entre os universos da objetividade e subjetividade, que não devem estar separados um do outro nem artificialmente fundidos.

Após essas considerações iniciais, necessário distinguir ainda a democracia representativa, participativa e deliberativa; a primeira consiste na escolha feita pelo povo de seus representantes por meio do voto. Os partidos políticos são importantes organizações para influenciar ou ocupar o poder e neste modelo a opinião popular só é consultada uma vez a cada quatro anos. Durante este intervalo de tempo, os eleitos podem agir da forma que entenderem adequada. Embora tenha sido responsável por evoluções históricas e importantes conquistas estatais, tal modelo é considerado ultrapassado e decadente, sendo alvo de muitas críticas, na medida em que o povo não participa ativamente e, desta forma, as chances de manipulação e condução pelos dominantes em face de sua autonomia é ampla.

Na democracia participativa, por sua vez, o povo, além de escolher seus representantes, participa de forma impetuosa da administração mediante consultas populares existentes ao longo da governança, vinculando os chefes de governo às decisões e às necessidades da sociedade. Os mecanismos existentes que possibilitam esta interlocução são o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular<sup>19</sup>. A democracia deliberativa, por fim, vai além da participativa: há uma extensa participação política de organizações civis e da sociedade no processo de democratização por meio do debate. Possui ênfase nos aspectos discursivos do processo político e a visão normativa é associada à participação de todos nas discussões como critério de legitimidade.

Mais do que isso, na democracia deliberativa os líderes devem dar razões que justifiquem as suas decisões e responder às razões que, por sua vez, são apresentadas pelos cidadãos. Tais razões servem tanto para produzir uma decisão justificada como para expressar o valor do respeito mútuo. Não é suficiente que os cidadãos afirmem o seu poder por meio de negociações baseadas no interesse de grupos particulares ou por meio de eleições. Seu maior teórico é Jürgen Habermas, que acredita na reconstrução democrática da esfera pública por meio de uma perspectiva emancipatória que contemple a implementação de procedimentos racionais, discursivos, participativos e pluralistas, conforme será apresentado no próximo capítulo.

## 2 A INTERLOCUÇÃO POLÍTICA E OS SUJEITOS ENQUANTO ATORES CONSTITUTIVOS DO PODER POLÍTICO POR MEIO DA AÇÃO COMUNICATIVA DE JÜRGEN HABERMAS

Referidos procedimentos racionais permitem aos sujeitos, no enfrentamento das conflitualidades sociais emergentes, desenvolver mecanismos de coordenação da ação social com base nos princípios sético-normativos da racionalidade comunicativa. O crescimento exponencial da credibilidade referente à democracia deliberativa se deu – dentre outros motivos – em face da possibilidade que ela traz de produzir resultados políticos justos e adequados, bem ainda em razão da crise de representatividade política<sup>20</sup>, traduzida no declínio do comparecimento eleitoral; ampliação da desconfiança dos cidadãos com relação às instituições políticas; esvaziamento dos partidos políticos, por meio, entre outros, da burocratização de suas estruturas internas e crescente interferência da mídia junto ao processo eleitoral<sup>21</sup>.

Ademais, a sociedade civil compreende um sujeito por excelência da constituição da esfera pública como espaço coletivo de comunicação pública, dotado da capacidade de ampliação ou incorporação de novos temas, problemas e questões. Trata-se, nessa vertente teórica, de um conjunto de atores e instituições que se diferenciam dos partidos e das outras instituições políticas, bem como dos agentes e das instituições econômicas; pluralismo, autonomia, solidariedade e influências e impactos na esfera pública completam o quadro de características dessa concepção de sociedade civil moderna<sup>22</sup>.

19 Tais instrumentos não serão estudados de forma aprofundada em face da complexidade do tema e limitação do espaço.

20 TOURAINE, Alain. **O que é a democracia?**, p. 79. A crise da representação política é responsável pelo enfraquecimento da participação popular na vida política em geral. Quando os atores políticos não estão submetidos às demandas dos atores sociais, perdem sua representatividade e tornam-se desequilibrados; assim, podem pender para o lado do Estado e destruir a primeira condição de existência da democracia: a limitação do poder.

21 LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Democracia deliberativa, pobreza e participação política. Revista **Política & Sociedade**. Florianópolis: UFSC, v. 6, n. 11 de outubro de 2007.

22 HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. 2 vols. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro,

O modelo proposto fundamenta-se na ação comunicativa e procura compatibilizar o núcleo normativo da teoria da democracia com as complexas e diferenciadas estruturas da modernidade. Habermas estabelece um protótipo pelo qual a opinião pública gera influência, que se transforma em “poder comunicativo” por meio de eleições; e este, por sua vez, torna-se “poder administrativo” por meio da legislação<sup>23</sup>.

No pensamento habermasiano, o conceito de esfera pública ocupa uma posição central na elaboração teórica de democracia deliberativa e abarca a multiplicidade de espaços de argumentação pública envolvendo o embate dos diversos atores da sociedade. “O novo paradigma de direito só pode pertencer à razão comunicacional em funcionamento, no âmbito do Estado de direito democrático, na discussão pública”<sup>24</sup>.

Nesse contexto, referido autor “pretende propor uma terapia por meio da nova conceituação que confere à ‘razão comunicacional’: ela rompe a clausura sistêmica de um direito curvado sobre as singularidades individuais”, almejando moldar no espaço público uma ética de discussão; é a linguagem – “mídia universal” – que cria a possibilidade de comunicação. É deste modo que as relações interpessoais passam a ter prioridade sobre a individualidade<sup>25</sup>.

Logo, “o paradigma do sujeito é assim evencido pelo paradigma da intersubjetividade que também é, de maneira concreta e pragmática, interação e intercompreensão”. A partir dessas considerações, a discussão abre caminho para uma política deliberativa, vez que o sistema jurídico não responde mais às necessidades e às reivindicações de uma opinião que o legislador não escuta. O espaço público funciona como um sistema de alertas, dotado de antenas, formando uma espécie de estrutura de comunicação “mediadora entre os setores privados do mundo vivido e o sistema jurídico-político”<sup>26</sup>.

Sabe-se, de outro lado, que atualmente a organização política da sociedade enfrenta uma crise em face do desmoronamento dos princípios que nortearam a organização política por vários séculos; “a população tem a maior parte de suas expectativas frustradas pela inoperância dos órgãos públicos, que não conseguem realizar suas funções e pelo agravamento das condições econômicas”, criando assim um clima de insegurança e impedindo a visão de um futuro promissor<sup>27</sup>. Há uma total desconexão entre o aparelho judicial e o sistema político e social em face de várias crises<sup>28</sup>, da complexidade dos litígios e do aumento da desigualdade social.

Esta situação acaba afetando, por consequência, setores da economia, da cultura e até mesmo o próprio regime democrático; o conceito de soberania, de Estado Democrático de Direito; e o esquema funcional de separação dos três poderes. Isto significa dizer que a pós-modernidade está colocando em dúvida antigos valores que estruturavam a sociedade, gerando, assim, uma intensificação dos conflitos sociais e o pior: uma crise de confiança entre os próprios indivíduos e entre a sociedade e o Estado<sup>29</sup>.

Desta forma, então, a própria lei – e sua consequente criação, interpretação e aplicação – distancia-se da sociedade em que está inserida, não correspondendo à expectativa dos indivíduos, o que só agrava a crise de confiança do cidadão no Estado. Tal descrédito geral é comprovado pelo completo afastamento do cidadão da vida política, como a apatia generalizada da sociedade pelas eleições, desinteresse pela política em geral, oposição total aos representantes e falta de confiança na classe política de modo abrangente. As pessoas não se interessam mais pela vida política e a participação pública e social é cada vez menor<sup>30</sup>.

---

1997.

23 HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade.

24 GOYARD-FABRE, Simone. **O que é democracia?** A genealogia filosófica de uma grande aventura humana, p. 321.

25 GOYARD-FABRE, Simone. **O que é democracia?** A genealogia filosófica de uma grande aventura humana, p. 322.

26 GOYARD-FABRE, Simone. **O que é democracia?** A genealogia filosófica de uma grande aventura humana, p. 323.

27 AGRA, Walber de Moura. **Republicanism**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p. 11-15.

28 Observa-se que o presente tema não será aprofundado na presente discussão em face de sua amplitude e da limitação de espaço.

29 AGRA, Walber de Moura. **Republicanism**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

30 Sobre a crise da cidadania vivenciada atualmente, importante a leitura de VIEIRA, Liszt. **Os argonautas da cidadania**.



O novo paradigma do direito, baseado na democracia processual e na política deliberativa, exige que a discussão argumentada predomine sobre a decisão voluntária do poder. A razão processual convoca a prática do entendimento consensual por meio do diálogo. Assim, “a validade das normas jurídicas depende de seu acordo com o mundo cotidiano vivido, que é o próprio *télos* do ‘agir comunicacional’”<sup>31</sup>.

Por isso a proposta da presente discussão é apresentar mecanismos que estimulem a participação social e a comunicação entre sociedade e Estado, ampliando a possibilidade de concretização de uma cidadania ativa e gestão compartilhada. Nesse contexto, a ideia de democracia deliberativa de Habermas só poderá ser efetivamente praticada a partir da superação da situação vivenciada atualmente de desinteresse político e baixos índices de participação social.

A mediação pode auxiliar no alcance deste ideal, pois é instrumento promotor de participação, na medida em que pressupõe a reconstrução da comunicação entre as partes. Tal procedimento é caracterizado pela oralidade e importância da linguagem, consistindo em prática comunicativa fundamentada na teoria habermasiana<sup>32</sup>.

O agir comunicativo, por sua vez, pressupõe a utilização da racionalidade recíproca, isto é, a utilização do agir orientado para o entendimento. O contato que os indivíduos possuem com o mundo é mediado linguisticamente, ao passo que a objetividade do mundo – que se supõe ao falar e agir – “está de tal modo entrelaçada com a intersubjetividade do entendimento sobre algo no mundo”<sup>33</sup>.

A racionalidade comunicativa “exprime-se na força unificadora da fala orientada ao entendimento mútuo, discurso que assegura aos falantes envolvidos um mundo da vida intersubjetivamente partilhado”, como também o horizonte pelo qual todos podem “se referir a um único e mesmo mundo objetivo”<sup>34</sup>.

A partir da fundamentação da política deliberativa indicada por Habermas, demarca-se a possibilidade de conceber uma esfera pública autônoma que, formada argumentativamente em um processo racional de consenso, livre de coação, no interior da sociedade, outorga legitimidade aos processos de construção permanente da democracia<sup>35</sup>.

A ação comunicativa, portanto, é entendida como um tipo de ação social mediada pela comunicação, em cuja dimensão encontra-se a possibilidade de reconhecer uma noção ampliada de racionalidade, capaz de resgatar e incorporar o interesse crítico e emancipatório das teorias. Em outras palavras: a compreensão da linguagem ocorre como uma forma de comunicação orientada para o entendimento subjetivo<sup>36</sup>.

Na verdade, a teoria da ação comunicativa é capaz de gerar uma efetiva democratização da sociedade e o exercício da cidadania mediante uma concepção discursiva da soberania popular; os pactos comunicativos viabilizam uma participação mais ativa por parte da sociedade civil. Ademais, propõem-se a ampliação e o desenvolvimento de espaços públicos comunicativos orientados para a formação democrática da opinião e da vontade comum, por meio da realização de processos de

---

**nia:** a sociedade civil na globalização. Rio de Janeiro: Record, 2001, p. 236-237. O momento é de perda gradativa dos direitos de cidadania, em face do enfraquecimento da nacionalidade. A cidadania nacional vem sendo abalada pela formação de instituições supranacionais; além disso, a importância crescente da dimensão econômica e social na vida moderna vem enfraquecendo os laços políticos da cidadania, pois os interesses econômicos e materiais passam a prevalecer sobre os direitos e os deveres cívicos do cidadão. Logo, o Estado não possui o monopólio das regras, já que há regras internacionais que deve partilhar. Por isso, o Estado-nação não é mais o lar da cidadania.

31 HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia:** entre facticidade e validade.

32 SPENGLER, Fabiana Marion. **Da jurisdição à mediação:** por uma outra cultura no tratamento dos conflitos. Ijuí: Unijuí, 2010, p. 353.

33 HABERMAS, Jürgen. **Agir comunicativo e razão destrancendentalizada.** Tradução de Lucia Aragão. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2002, p. 56.

34 HABERMAS, Jürgen. **Verdade e justificação:** ensaios filosóficos. Tradução de Milton Camargo Mota. São Paulo: Loyola, 2004, p. 107.

35 HABERMAS, Jürgen. **Verdade e justificação:** ensaios filosóficos. Constitui-se em uma dupla dimensão: de um lado, desenvolve processos de formação democrática de opinião pública e da vontade política coletiva; de outro, vincula-se a um projeto de construção de uma hegemonia democrática radical, em que a sociedade civil – esfera pública institucionalizada – se torna uma instância de deliberação e de legitimidade da práxis democrática.

36 HABERMAS, Jürgen. **Verdade e justificação:** ensaios filosóficos.

entendimento intersubjetivo mediados pela linguagem, permitindo que se produzam deliberações em diversas áreas da comunicação<sup>37</sup>.

Para formular o modelo democrático procedimental, Habermas analisa a legitimação do direito, discorrendo sobre a relação existente entre a facticidade e a validade, ou seja, a tensão entre a autocompreensão normativa do Estado e a facticidade social dos processos políticos. O surgimento da política deliberativa, para o autor, “não depende de uma cidadania capaz de agir coletivamente e sim, da institucionalização dos correspondentes processos e pressupostos comunicacionais”, associado também “ao jogo entre deliberações institucionalizadas e opiniões públicas que se formaram de modo informal”<sup>38</sup>.

Com a utilização, portanto, da teoria da ação comunicativa habermasiana, há uma interlocução política entre os sujeitos, os quais se tornam atores constitutivos do poder político. É tão somente neste espaço público democrático baseado na ampla comunicação entre sujeitos que vão se constituir as legítimas políticas públicas aptas a implementar a participação fundacional do cidadão, o qual se tornará corresponsável pelo seu próprio desenvolvimento e o da realidade em que vive.

A gestão compartilhada, justamente por partilhar as responsabilidades pela administração de interesses particulares e/ou comunitários, resulta de forma direta em políticas públicas integradoras e de inclusão social; em outras palavras, uma gestão que aplique na prática a teoria da ação comunicativa gera uma articulação maior entre interesses públicos e privados<sup>39</sup>.

Neste contexto, a mediação de conflitos – em face principalmente de seu procedimento fundamentado na razão comunicativa – é a concretização de uma das bases epistemológicas constitutivas da gestão pública compartilhada. A utilização de instrumentos como a mediação evidencia que, por meio deste modelo de gestão compartilhada, ocorre a interlocução política de todos os atores que são afetados pela Administração, como também a abertura de um campo de ampla comunicação entre sociedade civil organizada e as tradicionais instituições existentes, contribuindo assim para a expansão dos debates de interesse social, conforme apresentado a seguir.

### 3 A MEDIAÇÃO DE CONFLITOS: ELEMENTO CONSTITUTIVO DA GESTÃO PÚBLICA COMPARTIDA E MECANISMO PROMOTOR DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Importante, nesse sentido, entender em que local essas práticas – como a mediação – ocorrem dentro da ordem democrática, a partir da perspectiva proposta; para tanto, a gestão pública compartilhada deve ser analisada por meio de seus elementos constitutivos e suas três bases epistemológicas. A primeira base fundamenta-se em um novo conceito de sociedade<sup>40</sup> e é concebida de forma instrumental “como práticas, discursos e valores que afetam o modo como desigualdades e diferenças, direitos e deveres, são tratados e administrados no cenário público”. Tais direitos e deveres são fruto de um processo tenso de negociação em face dos conflitos existentes e estes, por sua vez, são considerados formas de renovação social necessária por meio da diversidade<sup>41</sup>.

Além disso, “aqueles direitos e deveres operam como princípios reguladores de práticas sociais, definindo as regras das reciprocidades esperadas na vida em sociedade”, ao mesmo tempo em que constroem vínculos entre os indivíduos, as classes e os grupos<sup>42</sup>.

Vinculado a ela está a segunda base epistemológica e se refere à necessidade de uma nova conceitualização do Estado, na medida em que o espaço público compreende a comunhão de

37 HABERMAS, Jürgen. **Verdade e justificação**: ensaios filosóficos.

38 HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade, p. 21.

39 LEAL, Rogério Gesta. **Estado, Administração Pública e Sociedade**: novos paradigmas. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

40 LEAL, Rogério Gesta. **Estado, Administração Pública e Sociedade**: novos paradigmas, p. 51. A sociedade é analisada como conjunto de pessoas espacial e temporalmente identificadas como conformadoras de uma comunidade política, de início, agregada em um território de circunscrição nacional-estatal, constituída de múltiplas e polissêmicas culturas e práticas da vida coletiva, norteadas, porém, pelo mesmo plexo axiológico de prerrogativas e deveres individuais e coletivos.

41 LEAL, Rogério Gesta. **Estado, Administração Pública e Sociedade**: novos paradigmas, p. 52.

42 LEAL, Rogério Gesta. **Estado, Administração Pública e Sociedade**: novos paradigmas.



interesses estatais e organizações não-estatais e por isso “uma sociedade que se quer democrática de direito não pode confinar-se à democracia representativa”. Trata-se de um “espaço de comunicação e explicitação de um mundo da vida ordenado por marcos normativos fundantes, vetores axiológicos positivos que estabelecem as regras do jogo democrático”<sup>43</sup>.

Por fim, a terceira base epistemológica reporta-se à relação entre sociedade e Estado e consiste na ampla participação social, não somente por meio dos meios já existentes – como o voto, o parlamento, o plebiscito, etc. –, mas sim por meio de outras instituições organizadas. É o caso, por exemplo, dos Conselhos Populares que auxiliam o Poder Executivo, das comissões temáticas no âmbito do Poder Legislativo e dos juizados especiais, mediação e arbitragem no Poder Judiciário<sup>44</sup>.

A mediação, portanto, além de consistir em uma das bases fundamentais deste novo modelo de gestão compartilhada, torna-se prática consensuada de reestruturação comunicativa e facilitadora do diálogo público no âmbito da jurisdição. Ela permite que os conflitantes se comuniquem de forma ampla na tentativa de resolver adequadamente o litígio existente, sem a imposição de uma decisão por terceira pessoa, como ocorre no processo judicial.

Sua interação ocorre pela ação comunicativa, a qual “se dá a partir da prática do consenso” e da racionalidade<sup>45</sup>. “A atenção volta-se à racionalidade imanente da prática comunicativa que remete às diversas formas de argumentação” e à capacidade de seguir na comunicação almejando o consenso.

Desta forma, a razão comunicativa “se expressa na fala orientada ao entendimento, possuindo como ponto central não o sujeito, mas o meio linguístico pelo qual se concatenam as interações”, resultando na comunicação. Quanto maior é a racionalidade comunicativa, maior também a possibilidade de coordenar ações sem o emprego da coerção e resolver o litígio com a aplicação do consenso em conflitos acontecidos em decorrência de dissonâncias cognitivas<sup>46</sup>.

A resolução de litígios por meio da mediação ocorre com a elaboração de um acordo pelas partes, contudo sempre há o risco do desacordo, que é inerente do próprio mecanismo comunicativo: “os desacordos fazem parte do meio comunicativo, surgindo das experiências que perturbam os aspectos rotineiros e tidos como adquiridos, constituindo uma fonte de contingências”. Podem acarretar, ainda, a frustração de expectativas e nesse aspecto o risco de desacordo é absorvido, regulado e controlado nas práticas cotidianas.

É claro que o acordo “não pressupõe a concordância coletiva, embora esta seja a meta final, uma vez que a formação do consenso<sup>47</sup> nasce de uma ‘tensão explosiva entre facticidade e validade’”. Isso significa que o consenso é a comunicação voltada ao entendimento, “compartilhando expectativas, buscando o acordo”<sup>48</sup>.

Ocorrendo o dissenso, “os interlocutores buscam o restabelecimento do consenso por meio de argumentos, em decorrência da racionalidade comunicativa”. Com efeito, o ato de argumentar nessa procura pela concordância é critério de racionalidade e recomendação prática para uma boa convivência<sup>49</sup>.

Além disso, todo ato de fala (entendimento do falante com outra pessoa) “situa a expressão linguística em relação ao falante, ao ouvinte e ao mundo” e consiste no entendimento, na coordenação

43 LEAL, Rogério Gesta. **Estado, Administração Pública e Sociedade: novos paradigmas**, p. 53.

44 LEAL, Rogério Gesta. **Estado, Administração Pública e Sociedade: novos paradigmas**.

45 SPENGLER, Fabiana Marion. **Da jurisdição à mediação**: por uma outra cultura no tratamento dos conflitos. Ijuí: Unijui, 2010. Na teoria habermasiana, a racionalidade possui relações profundas com a forma pela qual os sujeitos capazes de linguagem e de ação fazem uso do conhecimento linguístico.

46 SPENGLER, Fabiana Marion. **Da jurisdição à mediação**: por uma outra cultura no tratamento dos conflitos, p. 358. A racionalidade dos participantes é mensurada pela capacidade de fundamentar suas manifestações ou emissões nas situações certas.

47 SPENGLER, Fabiana Marion. **Da jurisdição à mediação**: por uma outra cultura no tratamento dos conflitos, p. 366. O consenso possui três ideias essenciais – escolha, confiança e razão. Tais conceitos constituem juntos o sinal de união entre os homens, de um comprometimento nascido de razões comuns e de uma prática inerente à democracia moderna. É nestes termos que o consenso nasce como uma estratégia mais democrática de gerir os desacordos/ conflitos, permitindo que uma ação/relação comum se concretize.

48 SPENGLER, Fabiana Marion. **Da jurisdição à mediação**: por uma outra cultura no tratamento dos conflitos, p. 364.

49 SPENGLER, Fabiana Marion. **Da jurisdição à mediação**: por uma outra cultura no tratamento dos conflitos, p. 365.

da ação e na socialização. Aquilo que entra na ação comunicativa mediante recursos do pano de fundo do mundo da vida possibilita o domínio das situações e constitui verdadeira reserva de conhecimento; esta reserva se solidifica enquanto percorre o longo caminho da interpretação, transmitindo-se por paradigmas interpretativos.

De outro lado, em face da complexidade da estrutura social, a utilização da coerção – caracterizada pela possibilidade de sanção – já não serve mais como elemento condutor do agir social em relações conflituosas. “Por isso, o consenso depende do reconhecimento intersubjetivo de pretensões de validade suscetíveis de crítica” e é a partir dele que se dá a ação comunicativa, modificando a equivocada ideia de necessidade de coerção.

Assim, inobstante a importância do Direito para a manutenção da paz na sociedade, “o consenso e a inclusão social surgem como alternativas no tratamento de controvérsias”. O consenso, na verdade, torna-se um elo na formação da vontade coletiva, ao mesmo tempo em que organiza a comunidade – por isso a importância da mediação como mecanismo de sua concretização.

Portanto, quando a ação linguística se orienta para o entendimento, “o consenso dele surgido se fundamenta na validade de normas e de instituições, o que lhe confere legitimidade, obtida em ambiente não repressivo e de participação efetiva”<sup>50</sup>.

Em uma sociedade complexa – como a que se vive atualmente –, “o interesse público não pode ser somente confiado às instituições, mas reclama a iniciativa (e não somente a participação) dos cidadãos”. Nesse ponto, a mediação é instrumento promotor de autonomia individual na medida em que as partes são responsáveis pela decisão tomada<sup>51</sup>.

Vive-se um momento em que é necessário um novo modelo de democracia, conforme Habermas refere em seu modelo de política deliberativa, estimulando a participação social e o interesse do cidadão pela política – consciência de filiação. Para auxiliar na densificação da democracia, necessário não somente oportunidades materiais de acesso da população à gestão pública da comunidade, mas também formas de sensibilização e mobilização dos indivíduos e de outras organizações à participação, “através de rotinas e procedimentos didáticos que levem em conta as diferenças e especificidades de cada um”<sup>52</sup>.

É nesse contexto que as políticas públicas tornam-se importantes mecanismos geradores de participação, contribuindo para o aumento da relação entre sociedade civil e Estado. Logo, a mediação como instrumento comunicativo permite que os conflitantes participem, inicialmente, da construção da decisão tomada, comprometendo-se e responsabilizando-se, instigando, posteriormente, uma participação mais ampla.

Isso significa dizer que a mediação de conflitos é uma forma de estimular a participação individual e a autonomia privada, auxiliando na construção da necessária mudança de cultura, qual seja, de que os sujeitos não devem sempre esperar uma resposta estatal<sup>53</sup>, mas sim participar ativamente do processo democrático, exercendo a cidadania.

Para tanto, o Estado deve certamente não só “garantir a igualdade de oportunidades aos diferentes projetos de institucionalidade democrática, mas deve também garantir padrões mínimos de inclusão”<sup>54</sup>, possibilitando que a cidadania ativa auxilie na criação, no acompanhamento e na avaliação de políticas públicas e projetos de governo.

Portanto, utilizando amplamente a mediação de conflitos, os cidadãos poderão perceber que, além de decidir seus próprios conflitos, podem e devem participar das decisões políticas de interesse

50 SPENGLER, Fabiana Marion. **Da jurisdição à mediação**: por uma outra cultura no tratamento dos conflitos, p. 365.

51 GARDINI, Gianluca. Os instrumentos de participação à ação pública. In: LEAL, Rogério Gesta (Org.). **A administração pública compartilhada no Brasil e na Itália**: reflexões preliminares. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008, p. 125.

52 LEAL, Rogério Gesta. **Esfera pública e participação social**: possíveis dimensões jurídico-políticas dos direitos civis e de participação social no âmbito da gestão dos interesses públicos no Brasil, p. 197.

53 Nesse sentido, como a mediação ocorre no âmbito do Poder Judiciário (no processo judicial), as partes normalmente esperam que a decisão seja tomada pelo juiz. A mudança de cultura proposta se inicia com a desvinculação da decisão pelo juiz no momento em que as partes percebem que elas mesmas podem decidir seus conflitos e que, desta forma, haverá uma decisão muito mais democrática e satisfatória.

54 LEAL, Rogério Gesta. **Esfera pública e participação social**: possíveis dimensões jurídico-políticas dos direitos civis e de participação social no âmbito da gestão dos interesses públicos no Brasil, p. 201. Esses padrões mínimos de inclusão são indispensáveis para transformar a instabilidade institucional em campo de deliberação democrática.

público, auxiliando na construção de uma esfera pública baseada no amplo diálogo do Estado com a Sociedade Civil.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O novo paradigma democrático reconhece a necessidade de a própria sociedade cumprir seus direitos e seus deveres por meio do exercício pleno da cidadania; a gestão pública compartilhada trabalha com esta ideia e dispõe de instrumentos teóricos para sua efetivação, fazendo com que o cidadão se sinta parte do ente Estado-sociedade e participe da administração pública.

No entendimento habermasiano, a esfera pública não passa de uma ligação entre os indivíduos e a esfera Estatal: ocorre uma ampliação de sua atividade com os interesses da sociedade. O modelo discursivo, nesse sentido, torna-se adequado porquanto permite o ingresso de novos grupos na esfera pública, ao mesmo tempo em que promove a expansão dos direitos e da cidadania.

Este novo modelo experimental de Estado e Sociedade Civil compreende o distanciamento do primeiro de algumas funções tradicionais que vinha exercendo, e a aquisição de outras novas, mediante ações institucionais inovadoras e democráticas, compartilhando responsabilidades. A relação entre ambos se torna muito próxima em face principalmente da participação política e da cidadania, cujos mecanismos e instrumentos viabilizadores desta participação são criados pelo ente estatal.

Nesse contexto, em uma das bases fundamentais desta gestão pública compartilhada, a mediação – como instrumento restaurador da comunicação entre conflitantes – surge como importante ferramenta promotora da participação individual. Isso ocorre em face de seu procedimento baseado na autonomia individual, o qual permite a construção de uma decisão pelas partes, responsabilizando e comprometendo os conflitantes em relação ao cumprimento da mesma.

Além disso, a mediação dissolve os marcos de referência da certeza determinados pelo conjunto normativo, postos e expostos de forma hierarquizada. É democrática porque acolhe a desordem – e, por conseguinte, o conflito – como possibilidade positiva de evolução social. É democrática quanto ao fundamento da relação de um com o outro: é uma aposta na diferença entre o tratamento dos conflitos de maneira tradicional (Estado produtor de regulação e de jurisdição, único meio de resposta) para uma estratégia partilhada e convencionalizada que tenha por base um Direito inclusivo.

A utilização da mediação, por fim, contribui para a ocorrência da gestão pública compartilhada na medida em que trabalha a comunicação individual por meio do diálogo, incitando a participação do cidadão.

## REFERÊNCIAS

AGRA, Walber de Moura. **Republicanismo**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

GARDINI, Gianluca. Os instrumentos de participação à ação pública. In: LEAL, Rogério Gesta (Org.). **A administração pública compartilhada no Brasil e na Itália**: reflexões preliminares. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008.

GOYARD-FABRE, Simone. **O que é democracia?** A genealogia filosófica de uma grande aventura humana. Tradução de Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. 2 vols. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

\_\_\_\_\_. **Verdade e justificação**: ensaios filosóficos. Tradução de Milton Camargo Mota. São Paulo: Loyola, 2004.

\_\_\_\_\_. **Agir comunicativo e razão destranscendentalizada**. Tradução de Lucia Aragão. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2002.

LEAL, Rogério Gesta. **Estado, Administração Pública e Sociedade**: novos paradigmas. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

\_\_\_\_\_. Esfera pública e participação social: possíveis dimensões jurídico-políticas dos direitos civis e de participação social no âmbito da gestão dos interesses públicos no Brasil. In: LEAL, Rogério Gesta (Org). **A administração pública compartilhada no Brasil e na Itália**: reflexões preliminares. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Democracia deliberativa, pobreza e participação política. **Revista Política & Sociedade**. Florianópolis: UFSC, v. 6, n. 11 de outubro de 2007.

MIGUEL, Luis Felipe. Promessas e limites da democracia deliberativa. **Rev. bras. Ci. Soc.** vol.16 nº 46. São Paulo: junho de 2001.

SPENGLER, Fabiana Marion. **Da jurisdição à mediação**: por uma outra cultura no tratamento dos conflitos. Ijuí: Unijuí, 2010.

TOURAINÉ, Alain. **O que é a democracia?** Tradução de Guilherme João de Freitas Teixeira. Petrópolis: Vozes, 1996.