

## **TEORIA DA AÇÃO COMUNICATIVA E ESTADO DE DIREITO: A CRIAÇÃO DE OUVIDORIAS NO BRASIL**

### **THE THEORY OF COMMUNICATIVE ACTION AND RULE OF LAW: THE CREATION OF OMBUDSMEN IN BRAZIL**

**Guilherme Paiva de Carvalho Martins\***  
**Paulo Marcello Fonseca Marques\*\***

**RESUMO:** O presente estudo propõe relacionar a teoria da ação comunicativa com a concepção de Estado Democrático de Direito em Habermas para refletir sobre a criação de ouvidorias públicas no Brasil. A teoria da ação comunicativa, concebida por Habermas, considera o entendimento mútuo, produzido por meio de diálogos baseados em discursos racionais, como forma de legitimação do sistema jurídico. A criação de mecanismos e espaços de debate e participação da população no controle da gestão pública é fundamental para a legitimidade e a validade do sistema normativo no Estado Democrático de Direito. Neste sentido, a análise evidencia que a criação de ouvidorias no Brasil pode ser associada com a teoria da ação comunicativa e a ideia de participação popular no Estado Democrático de Direito.

**Palavras-chave:** Ação comunicativa. Estado de Direito. Participação popular. Ouvidorias.

**ABSTRACT:** This paper proposes that there is a relationship between Habermas' theory of communicative action and the creation of public ombudsmen in Brazil. This theory of communicative action, conceived by Habermas, states that mutual understanding, produced by dialogue and rational discourse, is a way of legitimizing the legal system. It is also our belief that the formation of mechanisms and engines for public debate is fundamental in determining the legitimacy and validity of any public administration in a so called 'free society'. The following is a detailed analysis of our conviction that the creation of ombudsmen in Brazil can be associated with this theory of communicative action and this idea of popular participation in Brazil's Rule of Law.

**Keywords:** Communicative action. Rule of Law. Popular participation. Ombudsmen.

\* Pós-Doutor em Sociologia pela Universidade de Brasília (UnB) e professor permanente do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais e Humanas da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERJ). Mossoró – Rio Grande do Norte – Brasil.

\*\* Doutor em Educação e Ciências pela Fundação Universidade do Rio Grande (FURG) e analista em Ciência & Tecnologia da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Chefou de 2011 a 2016 a Coordenação Geral de Orientação e Acompanhamento de Ouvidorias (CGOUV) na Ouvidoria Geral da União (OGU). Brasília – Distrito Federal – Brasil.

**SUMÁRIO: 1 INTRODUÇÃO; 2 A TEORIA DA AÇÃO COMUNICATIVA DE HABERMAS; 2.1 ÉTICA DISCURSIVA E LEGITIMAÇÃO DO DIREITO; 3 AUTOGESTÃO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: AS OUVIDORIAS NO BRASIL; 4 CONCLUSÃO; REFERÊNCIAS.**

## 1 INTRODUÇÃO

Para fundamentar sua teoria da ação comunicativa, Habermas parte de uma perspectiva interdisciplinar, fazendo uso de referenciais teóricos da Sociologia (Weber, Durkheim e Parsons), da Filosofia Moral (Kant e Hegel), do Pragmatismo, da Filosofia Analítica (Charles S. Peirce, Frege, Austin e Apel) e da Psicogênese (Piaget e Kohlberg). O mesmo procedimento metodológico é adotado na obra *Direito e Democracia*, na qual o filósofo alemão analisa o Direito Moderno em sociedades democráticas. Com o intuito de relacionar Estado de Direito e razão comunicativa em Habermas e refletir sobre a formação de ouvidorias públicas no Brasil, são destacadas, no presente estudo, as concepções de ética discursiva e ação comunicativa<sup>1</sup>.

As estruturas jurídicas consolidadas com a formação do Estado Democrático de Direito correspondem a um tipo de sistema social que abre espaços institucionalizados para a participação comunicativa dos indivíduos, com base na autonomia e garantia da liberdade subjetiva. Tais espaços possibilitam o questionamento, a proposta de sugestões e críticas que podem resultar na reformulação das normas vigentes, além da argumentação em favor do estabelecimento de novas normas para a orientação da ação humana em sociedade.

A teoria da ação comunicativa possibilita a compreensão de fatores relacionados com as mudanças estruturais do Estado Democrático de Direito. De acordo com os princípios que constituem as estruturas jurídicas das sociedades democráticas, o poder precisa ser legitimado. Para tanto, é imprescindível a formação de espaços institucionalizados que promovam a participação da população através do agir comunicativo.

1 Para um aprofundamento dos pressupostos teóricos da razão comunicativa, sugere-se a leitura dos estudos de Pizzi (2005), Romão (2005), Milovic (2002) e Freitag (1992).

Na perspectiva de Habermas (1997b), os processos argumentativos são essenciais para a legitimação do poder em sociedades baseadas no modelo do Estado Democrático de Direito. A questão da legitimidade perpassa pela problemática da validação do sistema normativo. Por isso, aqui se tem a hipótese de que as ouvidorias podem ser conceituadas como espaços de extensão da esfera pública, voltados para a interligação entre sociedade civil e Estado, tendo em vista que propõem a participação política dos indivíduos por meio do diálogo e do agir comunicativo. Tais mecanismos são essenciais para a legitimação e a circulação do poder em sociedades democráticas. A participação, então, toma importância primordial na gestão dos órgãos aos quais as ouvidorias se vinculam.

Para sistematizar as compreensões sobre a razão comunicativa e suas implicações nas esferas de participação popular, o artigo divide-se em três partes. Na primeira, tem-se a concepção de racionalidade comunicativa, com foco no pragmatismo e na ética discursiva. Em seguida, destaca-se o agir comunicativo em sociedades democráticas, evidenciando o paradigma da democracia. A terceira parte trata especificamente da criação de mecanismos para viabilizar a participação da população na esfera pública, refletindo sobre a implantação de ouvidorias públicas como espaços sociais deliberativos onde se evidencia o uso da razão comunicativa.

## 2 A TEORIA DA AÇÃO COMUNICATIVA DE HABERMAS

A teoria da ação comunicativa de Habermas apresenta uma concepção ético-normativa que oferece subsídios conceituais para uma reflexão acerca da formação de mecanismos de participação política da população. Formulando uma concepção ética com base na teoria do discurso, Habermas (1997b) sugere que a razão prática kantiana seja substituída pela razão comunicativa. Na visão de Habermas (1997b), a razão prática kantiana desconsidera o entendimento mútuo entre indivíduos capazes de se comunicar e interagir. Assim, Habermas busca uma “razão comunicativa, intersubjetiva, aplicada em situações dialógicas nas quais os interlocutores buscam através da argumentação fundada o consenso possível” (FREITAG, 1992, p. 85).

Por intermédio da razão comunicativa torna-se possível o entendimento mútuo entre participantes capazes de estabelecer um diálogo, coordenando a ação humana em sociedade. “O conceito ‘agir comunicativo’ [...] leva em conta o entendimento lingüístico como mecanismo de coordenação da ação [...]” (HABERMAS, 1997b, p. 35). Os indivíduos compreendidos como atores/atrizes que reivindicam a criação de normas para a orientação da ação pretendem que seus argumentos sirvam “para a construção e a manutenção de ordens sociais: pois estas se mantêm no modo do reconhecimento de pretensões de validade normativa” (HABERMAS, 1997b, p. 35).

O entendimento recíproco é compreendido como a “relação intersubjetiva entre indivíduos que, socializados por meio da comunicação se reconhecem reciprocamente” (HABERMAS, 2000, p. 431). A intersubjetividade é alcançada por meio do entendimento mútuo entre indivíduos capazes de argumentar e utilizar a linguagem de forma racional, buscando melhores proposições para justificar, legitimar e validar os discursos e as práticas sociais. Por intermédio do agir comunicativo são discutidos e estabelecidos valores e normas que direcionam o agir humano. Assim, até o questionamento das regras se dá através do diálogo e do entendimento entre membros pertencentes a um grupo social específico. “A ação comunicativa permite a transformação da subjetividade em intersubjetividade [...]” (FREITAG, 1992, p. 240).

A teoria da ação comunicativa desenvolvida por Habermas é a base de uma concepção sobre a ética fundamentada no diálogo. Habermas propõe uma ética discursiva, a qual envolve discussões acerca das normas jurídicas, das sanções e dos valores culturais, concebendo uma teoria da razão comunicativa. Desse modo, a teoria de racionalidade comunicativa propicia uma reflexão sobre valores e normas jurídicas vigentes na sociedade a partir de um enfoque interdisciplinar ao conciliar concepções teóricas da Sociologia, da Psicologia, da Filosofia e do Direito.

Partindo do enfoque sociológico, Habermas estabelece, em sua teoria da racionalidade comunicativa, uma diferenciação entre dois tipos de ação: a ação instrumental e a ação comunicativa. Segundo o autor, nas sociedades modernas prevalece um tipo de ação instrumental, caracterizada pelo uso da técnica e da racionalidade, instituídas, essencialmente, nas instâncias do mercado e do poder

político que compõem o mundo sistêmico. Para o funcionamento, a organização, a manutenção e a reprodução da sociedade capitalista tornam-se imprescindíveis modos de ação estratégica e instrumental (FREITAG, 1992).

Na dimensão do sistema econômico, o dinheiro exerce um papel preponderante em relação à linguagem, enquanto na política o poder está no lugar da linguagem. Enquanto o dinheiro é um mecanismo primordial para o funcionamento do mercado econômico e o poder prepondera na esfera política, o mundo da vida, onde são instituídos valores e normas, caracteriza-se pela comunicação e a solidariedade entre os indivíduos (HABERMAS, 2004). Portanto, o mundo da vida é o espaço e o horizonte do agir comunicativo.

O mundo da vida configura-se como uma rede ramificada de ações comunicativas que se difundem em espaços sociais e épocas históricas; e as ações comunicativas, não somente se alimentam das fontes das tradições culturais e das ordens legítimas, como também dependem das identidades de indivíduos socializados (HABERMAS, 1997b, p. 111).

O âmbito social é denominado por Habermas como “mundo da vida”, caracterizado pela existência de instituições sociais como a família, associações e sindicatos, ou organizações que podem envolver artistas e cientistas. A prevalência do dinheiro e do poder no mercado e na esfera política não quer dizer que a comunicação esteja totalmente ausente no mundo sistêmico, no qual predomina a ação instrumental. E nem que o agir estratégico se dissocia do mundo da vida em sociedade, onde prevalece o diálogo entre pessoas que se comunicam por intermédio da linguagem.

Na visão de Habermas (2002b, p. 72),

[...] o agir comunicativo distingue-se [...] do estratégico, uma vez que a coordenação bem sucedida da ação não está apoiada na racionalidade teleológica dos planos individuais de ação, mas na força racionalmente motivadora de atos de entendimento, portanto, numa racionalidade que se manifesta nas condições requeridas para um acordo obtido comunicativamente.

Neste sentido, uma característica que distingue o ser humano de outros animais que possuem capacidade para compreender signos linguísticos é a utilização de proposições para a comunicação. Sendo assim, o uso da linguagem para comunicar-se com seus pares constitui uma das especificidades do ser humano, incluindo os modos de reprodução social e cultural através de símbolos.

[...] as evidências da etologia mais recente, em particular os experimentos com a aquisição da linguagem pelos chimpanzés, induzida artificialmente, ensinam que não é o emprego de proposições per se, mas antes o uso comunicativo de uma linguagem estruturada em proposições que é peculiar a nossa forma de vida sociocultural e constitui o estágio da reprodução genuinamente social da vida (HABERMAS, 2000, p. 434).

Os seres humanos possuem capacidade para agir, falar e comunicar-se, estabelecendo planos de ação por intermédio de entendimentos recíprocos. A racionalidade é concebida assim como a disposição de indivíduos que possuem capacidade de estabelecer relações com base na comunicação e no entendimento mútuo. A comunicação e o entendimento possibilitam as negociações e o consenso entre as pessoas, alcançando, assim, a dimensão da intersubjetividade.

Essa racionalidade comunicativa lembra as mais antigas representações do logos, na medida em que comporta as conotações da capacidade que tem um discurso de unificar sem coerção e instituir um consenso no qual os participantes superam suas concepções inicialmente subjetivas e parciais em favor de um acordo racionalmente motivado (HABERMAS, 2000, p. 438).

No mundo sistêmico há a prevalência da ação instrumental, enquanto no “espaço societário [...] ainda sobrevive a ação comunicativa [...]” (FREITAG, 1992, p. 239). Na dimensão onde pessoas interagem através da linguagem no dia a dia, o entendimento mútuo é produzido por intermédio da comunicação.

Um dos aspectos que caracteriza a modernidade é a interferência cada vez maior do mundo sistêmico no mundo da vida. No caso específico dessa interferência, a ação instrumental acaba se sobrepondo à ação comunicativa. Para

Habermas, é preciso restaurar a ação comunicativa no mundo vivido para que sejam possibilitados o entendimento mútuo e o diálogo na legitimação do sistema legislativo em sociedades capitalistas. No entanto, ele ressalta que a razão instrumental invadiu setores importantes do “mundo da vida”.

Utilizando a perspectiva sociológica de Weber, Habermas (1997b) argumenta que o Estado de Direito consolidou os princípios da liberdade e da autonomia em estruturas sistêmicas desvinculadas da religião, abrindo espaço para uma maior participação das pessoas na construção do sistema normativo, mediada pela ação comunicativa.

Para compreender o conceito de agir comunicativo é importante retomar as concepções de Habermas sobre a virada linguística. Corrente filosófica surgida nos Estados Unidos da América (EUA) na década de 1870, o pragmatismo propõe estabelecer uma relação entre o pensamento e o agir humano.

O filósofo Charles Sanders Peirce (1839-1914) é um dos principais representantes do pragmatismo norte-americano. Peirce (1995) concebeu o pragmatismo como um método de análise do significado dos conceitos, buscando refletir sobre os efeitos das crenças na conduta das pessoas em sociedade. De acordo com a teoria de Peirce (1995), a crença direciona a ação por meio da preservação de hábitos, ou seja, a conduta humana se orienta por convicções adquiridas.

Por enfatizar a relevância da relação entre agir e falar, o pragmatismo propicia uma guinada linguística para o contexto do mundo da vida. “Após a guinada analítica da linguagem, levada a cabo por Frege e Peirce, foi superada a oposição clássica entre ideia e realidade, típica da tradição platônica [...]. As ideias passam a ser concebidas como incorporadas na linguagem [...]” (HABERMAS, 1997b, p. 55). Na teoria da razão comunicativa de Habermas, a linguagem é vista como “o *médium*, por meio do qual os sujeitos instituem relações entre si, pois como denominador comum, permite integrar as diferentes perspectivas da ação” (PIZZI, 2005, p. 47).

Ao abordar a obra *Ideals and Illusions* de McCarthy, Habermas (2002b, p. 30) se refere às atribuições que a razão adquiriu depois da “guinada pragmática”. Com o pragmatismo, a razão não é somente o critério para o estabelecimento de normas, mas se firma como possibilidade de crítica e autocrítica do sistema normativo. A partir daí, são especificados os “três pressupostos pragmático-formais

do agir comunicativo”, sendo o primeiro “a suposição comum a respeito de um mundo objetivo”, o segundo a concepção da “racionalidade que os sujeitos agentes supõem reciprocamente”, e o terceiro “a validade incondicional”, exigida deles “para suas afirmações nos atos de fala [...]” (HABERMAS, 2002a, p. 30). O conceito de atos de fala é importante para a teoria da racionalidade comunicativa, caracterizando-se como um instrumento reflexivo imprescindível para o entendimento entre falante e ouvinte.

Para tratar da relevância da linguagem como *médium* que permite a integração de sujeitos agentes, Habermas distingue as ações não linguísticas das ações linguísticas. Os atos de correr, caminhar ou dirigir um carro são definidos como ações não linguísticas enquanto as ações linguísticas são aquelas em que aparece o saber proposicional.

Os atos de fala distinguem-se das atividades meramente não-lingüísticas, em primeiro lugar, através da feição reflexiva da autointerpretação e, em segundo lugar, através do tipo de fins que podem ser visados, bem como através do tipo de sucessos que podem ser conseguidos (HABERMAS, 2002b, p. 67).

Partindo de um pressuposto formulado pelo pragmatismo, de acordo com o qual o falar converge com o agir – uma vez que os sujeitos agentes têm capacidade cognitiva de compreensão e uso da linguagem –, Habermas (2002a) desenvolve o conceito do agir comunicativo. Dessa maneira, a pressuposição de um pragmatismo formal do mundo torna-se fundamental. Os sujeitos capazes de utilizar a linguagem compartilham a suposição de um mundo objetivo.

Destarte, a linguagem possui uma transcendência, tendo em vista que possibilita a constituição de entendimentos, consensos e acordos entre os sujeitos. O entendimento realizado por meio de sentenças justificadas racionalmente proporciona a aceitabilidade dos fatos. Contudo, é preciso ressaltar que, na acepção de Habermas (2002a), o discurso pode ser reavaliado, bem como os acordos e as normas, constituindo novos entendimentos por meio de procedimentos argumentativos do agir comunicativo. Além de possibilitar a compreensão da realidade através do discurso, a linguagem permite a comunicação e a relação



entre os sujeitos agentes em situações do cotidiano. Com o uso da linguagem, os indivíduos podem justificar seus discursos e suas objeções de modo racional. Desse modo, a transcendência da linguagem se reflete em uma racionalidade centrada no discurso.

Faz-se importante enfatizar que a teoria pragmática de Habermas se diferencia do pragmatismo de Peirce. Enquanto Peirce compreende a verdade e, por conseguinte, a própria realidade, como o sentido determinado por uma “comunidade de investigadores”, Habermas (2002a, p. 43-44) defende “a orientação para a verdade”, entendida a partir da ideia de “processos de justificação fundamentalmente falíveis” que definem “a aceitabilidade racional” ao invés da verdade de sentenças assertivas. Assim, a comunidade científica não é entendida como a única instância capacitada para estabelecer a verdade, tendo em vista que a construção da verdade depende de processos argumentativos de justificação. A razão com base no agir comunicativo possibilita o alcance da intersubjetividade através de negociações e do entendimento mútuo entre indivíduos capazes de defender discursos racionais por meio de processos argumentativos.

Em seu idealismo transcendental, Kant distinguiu aparência e coisa em si, mundo objetivo e subjetividade. O mundo exterior é o que aparece para o sujeito. Por outro viés, partindo de um ponto de vista pragmático, Habermas (2002a, p. 42) compreende a realidade como “constituída por tudo o que pode ser representado em expressões verdadeiras”. Daí a relevância da pressuposição pragmática do mundo objetivo e de uma realidade constituída mediante a prática linguística.

De que forma sustentar que a liberdade pode ser concebida como a possibilidade do indivíduo estabelecer a ligação entre sua vontade e regras normativas que orientam a sua conduta, se o mundo objetivo e a subjetividade possuem uma distinção transcendental? A razão prática de Kant (1971) permanece atrelada à metafísica. É somente com o pragmatismo e a pressuposição dos atos de fala que se torna concebível a visão de um agir comunicativo como convergência entre linguagem e realidade.

Nesta perspectiva, o agir comunicativo se distancia da razão prática kantiana, ao destacar o papel central dos sujeitos agentes e a capacidade argumentativa deles para se entenderem, justificando argumentos e apresentando justificativas

para reavaliação do sistema normativo. Desse modo, há a possibilidade de legitimação do direito.

O agir comunicativo coloca em jogo um espectro mais claro dos fundamentos — fundamentos epistêmicos para a verdade das asserções, pontos de vista éticos para a autenticidade de uma escolha de vida, indicadores para a sinceridade das declarações, experiências estéticas, explicações narrativas, padrões de valores culturais, exigências de direitos, convenções. A imputabilidade não se limita apenas aos critérios da moralidade e da racionalidade objetiva (com respeito a fins). É muitas vezes somente objeto da razão prática, porém consiste *universalmente* na capacidade de um ator de orientar seu agir por exigências de validade (HABERMAS, 2002a, p. 49).

Em oposição aos propósitos da razão prática kantiana, a razão comunicativa não tem como finalidade orientar a conduta humana em sociedade. A razão comunicativa oferece subsídios para orientar os processos argumentativos de validação da normatividade entendida como “orientação obrigatória do agir” (HABERMAS, 1997b, p. 21).

Com o pragmatismo, Habermas (2002b) assinalou a capacidade dos sujeitos para instituírem procedimentos argumentativos no processo de legitimação de valores e normas jurídicas. O idealismo transcendental é reconduzido para um realismo interno, tendo em vista que é possível representar a realidade por meio de sentenças verdadeiras. A intersubjetividade torna-se viável mediante processos argumentativos conduzidos por sujeitos agentes com capacidade cognitiva para justificarem deliberações normativas e orientarem suas ações por justificações plausíveis.

Na visão de Habermas (2002b, p. 72), “o agir comunicativo depende do uso da linguagem dirigida ao entendimento”, tendo que cumprir determinadas exigências com base no entendimento entre sujeitos agentes que precisam “definir *cooperativamente* os seus planos de ação, levando em conta uns aos outros, no horizonte de um mundo da vida compartilhado e na base de interpretações comuns da situação”.

Logo, Habermas (2002b) reformula os pressupostos kantianos da razão prática, conciliando o pragmatismo com a filosofia transcendental e a filosofia analítica. Tomando por base uma compreensão pragmática da linguagem e conceituando o agir comunicativo como um modo de orientação para a verdade como justificação discursiva, a teoria da razão comunicativa de Habermas possibilita a formulação de uma ética discursiva.

## 2.1 ÉTICA DISCURSIVA E LEGITIMAÇÃO DO DIREITO

Em sua teoria da razão comunicativa, Habermas propõe uma reflexão sobre a validade e a legitimidade do direito, baseando sua concepção em procedimentos argumentativos coerentes, convincentes e aceitáveis. A racionalidade é o critério de avaliação dos argumentos, instituindo uma ética do discurso. Ao defender a necessidade da legitimação de valores e normas jurídicas por uma discussão fundamentada na razão, parte-se da pressuposição de que os argumentos devem ser ponderados e considerados válidos, sendo preciso analisar criticamente a validade dos sistemas normativos. Assim, a legitimação da norma depende de processos argumentativos dialógicos, racionais e democráticos, nos quais os sujeitos agentes participam utilizando a linguagem, ponderando e buscando justificações racionais para aceitação dos argumentos que validam as normas.

A ética discursiva defendida por Habermas está fundamentada em entendimentos mútuos entre sujeitos agentes que interagem e dialogam para buscar um consenso. O imperativo categórico kantiano é substituído pela argumentação racional. Na ética discursiva, o princípio da aceitação das pessoas envolvidas é fundamental para a legitimação das normas, sendo validadas somente aquelas que possam ser estendidas a todas as pessoas sem que ninguém seja prejudicado por meio de processos argumentativos.

Concebida como o entendimento linguístico entre participantes capazes de interagir através do uso da linguagem, a teoria da razão comunicativa de Habermas (1997b) pode ser definida como um pragmatismo formal, apresentando algumas diferenciações em relação à teoria de Peirce, principalmente no tocante à função da verdade.

A linguagem possui uma força social, além de constituir fator primordial da política e da ética. Atos de fala envolvem, portanto, a descrição de um estado de coisas, o entendimento mútuo entre as pessoas e o contexto de uso da linguagem. O entendimento recíproco entre os indivíduos torna-se possível por meio de ações linguísticas relacionadas a uma forma de comunicação discursiva transparente. Habermas (2000, p. 413) propõe a substituição do “paradigma do conhecimento de objetos” pelo “paradigma do entendimento entre sujeitos capazes de falar e agir”. Para a teoria da razão comunicativa, as pessoas interagem entre si na sociedade para coordenar as suas ações, buscando entendimentos sobre o mundo através do diálogo. Socializados “por meio da comunicação” (HABERMAS, 2000, p. 431), os indivíduos interagem e agem na sociedade. A proposta de Habermas é que esse paradigma substitua o paradigma da consciência de si, ou seja, do sujeito epistêmico e da subjetividade como fundamento do conhecimento e da moral.

A teoria da razão comunicativa conceitua a linguagem a partir da ideia de intersubjetividade. Para proporcionar o entendimento mútuo entre os indivíduos, a racionalidade fundada na ação discursiva se fundamenta em justificativas argumentativas apresentadas pelos indivíduos para formar construções intersubjetivas. Na visão de Habermas (2000, p. 437), o conhecimento é “mediado pela comunicação” enquanto “a racionalidade encontra sua medida na capacidade de os participantes responsáveis da interação orientarem-se pelas pretensões de validade” de procedimentos discursivos fundados “no reconhecimento intersubjetivo” e no entendimento mútuo.

Para Habermas (2000, p. 438),

Essa racionalidade comunicativa lembra as mais antigas representações do logos, na medida em que comporta as conotações da capacidade que tem um discurso de unificar sem coerção e instituir um consenso no qual os participantes superam suas concepções inicialmente subjetivas e parciais em favor de um acordo racionalmente motivado.

Em sociedades democráticas é necessário buscar o entendimento mútuo já que se pressupõe que as pessoas possuem a capacidade de utilizar o discurso

para se comunicarem. Com a razão comunicativa, há a possibilidade de alcance da intersubjetividade. No Estado Democrático de Direito, a legitimação do sistema normativo, bem como a ética e a política fundamentam-se na razão comunicativa. Habermas (1997b, p. 19) desenvolve a concepção de ética discursiva para substituir a razão subjetiva por uma razão comunicativa que possibilita o alcance da intersubjetividade e a participação política da população.

Por meio de mecanismos e espaços institucionalizados, a população pode participar da construção e da manutenção da ordem social, “pois estas se mantêm no modo do reconhecimento de pretensões de validade normativa” (HABERMAS, 1997b, p. 35). Mediante a institucionalização de espaços que garantem a circulação do poder, a publicidade e a liberdade de comunicação, “a tensão entre facticidade e validade, embutida na linguagem e no uso da linguagem, retorna no modo de integração de indivíduos socializados [...]” (HABERMAS, 1997b, p. 35). A tensão entre “facticidade” e “validade” que Habermas (1997b, p. 23) menciona diz respeito ao estado tenso “entre princípios normativistas, que correm o risco de perder o contato com a realidade social [...]”. Tal aspecto pode ser observado, por exemplo, na sociedade brasileira a partir do contexto da redemocratização. A Constituição de 1988 enfatiza o princípio da gestão pública descentralizada, realizada por meio da criação de mecanismos institucionais de interação entre o governo e a sociedade civil, como é o caso dos Conselhos Gestores e das Ouvidorias.

A concepção de agir comunicativo, formulada por Habermas, constitui a base teórica de uma ética com base no discurso. Considerando a relevância da participação dos sujeitos no debate sobre as normas e o sistema jurídico, a ética discursiva de Habermas relaciona a moral com o direito. Ademais, a teoria do discurso de Habermas proporciona uma reflexão sobre as possibilidades de participação política da população na validação e reavaliação das normas e do sistema jurídico em sociedades democráticas.

Na obra *Direito e Democracia*, Habermas (1997b) aborda a filosofia do direito de um modo interdisciplinar, retomando, por meio de uma perspectiva hermenêutica, aportes teóricos da sociologia, da história e da filosofia moral que servem de referencial teórico para tratar da questão da justiça e do paradigma procedimental do direito, destacando a relação entre o direito e o agir comunicativo.

Habermas (1997b) relaciona a teoria do direito com a teoria do discurso para demonstrar que a racionalidade comunicativa pode ser associada ao aparato estrutural de instituições em sociedades democráticas. Neste sentido, a abordagem está centrada na análise da formação e da estrutura do Estado Democrático de Direito para uma compreensão da democracia deliberativa e dos modos de participação popular na esfera pública, tendo como referência os sistemas jurídicos e as discussões no âmbito do Direito na República Federal da Alemanha (RFA) e nos EUA. A reflexão acerca do “conceito normativo de política deliberativa” é importante para examinar as “condições para uma regulamentação jurídica da circulação do poder em sociedades complexas” (HABERMAS, 1997b, p. 10). Assim, a legitimação do direito perpassa pela possibilidade de maior circulação do poder em sociedades democráticas que propiciam a participação dos indivíduos na discussão acerca das normas, nas decisões e na avaliação de políticas públicas.

Durante os séculos XVIII e XIX, as teorias sobre a economia de Adam Smith e David Ricardo evidenciaram o caráter anônimo das leis que regulam o mercado. Essa forma de interpretação do sistema econômico fez com que Marx reconhecesse “na anatomia da sociedade burguesa apenas estruturas nas quais o processo de auto-aproveitamento do capital se distancia dos indivíduos que se alienam a si mesmos” (HABERMAS, 1997b, p. 68), reproduzindo as desigualdades sociais. Valores culturais, normas jurídicas e modos de entendimento entre os indivíduos são desconsiderados à medida que os processos de socialização instituem-se de modo heterônomo. Radicalizando o pensamento marxista, o funcionalismo e o estruturalismo enfatizaram a supremacia dos sistemas sociais, desconsiderando os sujeitos já que a consciência e o comportamento das pessoas são apenas reflexos sistêmicos de estruturas autônomas.

Apontado por Habermas (1997b) como um dos representantes de concepções funcionalistas baseadas em um aporte teórico estruturalista, Luhmann radicaliza a ideia de autonomia das estruturas sociais em relação aos indivíduos, apresentando uma visão funcional do sistema jurídico. O Direito é interpretado como um sistema autônomo. Procedimentos, normas e interpretações jurídicas retroalimentam-se continuamente, reproduzindo o sistema de maneira autônoma e independente do entendimento recíproco entre os indivíduos. “Não se supõe

mais que as normas e os atos jurídicos possam ser processos de entendimento motivados racionalmente no interior de uma associação de membros do direito” (HABERMAS, 1997b, p. 75). No funcionalismo de Luhmann, o direito se autoproduz, não havendo necessidade de legitimação da ordem normativa fora do âmbito do sistema jurídico. “O direito tem que deduzir sua validade de modo positivista, a partir do direito vigente”, sendo desconsideradas, por conseguinte, “todas as pretensões de legitimidade que ultrapassam esse nível, como se pode ver, segundo Luhmann, no processo judicial” (HABERMAS, 1997b, p. 76-77).

Todavia, a interpretação funcionalista de Luhmann se depara com alguns problemas de teor empírico e teórico. O sistema jurídico, por exemplo, não tem autoridade epistêmica quando os assuntos envolvem conhecimentos relacionados a áreas científicas, psiquiátricas, técnicas ou econômicas. Nesses casos, o direito entra em contato com outros sistemas, tendo de abrir-se para a comunicação com outros setores, considerando os posicionamentos vigentes em campos como o econômico, o familiar, o político ou a esfera educacional.

Outro aspecto que contradiz a concepção autopoiética do sistema, defendida pelo funcionalismo, diz respeito às reivindicações e demandas da sociedade civil atendidas pelo Estado. O questionamento da validade de uma norma pela sociedade civil pode suscitar mudanças no sistema normativo. É o caso, por exemplo, do reconhecimento da união entre pessoas do mesmo sexo no Brasil, institucionalizado juridicamente pela Resolução n. 175, de 14 de maio de 2013, do Conselho Nacional de Justiça. Neste caso específico, na falta de um posicionamento do poder legislativo diante de demandas da sociedade civil, o Conselho Nacional de Justiça se pronunciou diante dessas demandas, solicitações e reivindicações da sociedade civil, seguindo os princípios do mandado de injunção, conforme estabelecido pelo Art. 5º, inc. LXXI, da Constituição Federal de 1988.

Na Filosofia do Direito, o positivismo jurídico segue um caminho idêntico ao sugerido pelo funcionalismo, sustentando a irrelevância da necessidade de legitimação do sistema normativo. “O positivismo jurídico pretende [...] fazer jus à função da estabilização de expectativas, sem ser obrigado a apoiar a legitimidade da decisão jurídica na autoridade impugnável de tradições éticas” (HABERMAS, 1997b, p. 250), ou por meio da participação popular. Tal

posicionamento é defendido, segundo Habermas (1997b), por teóricos como Hans Kelsen. Sustentando a neutralidade axiológica como princípio metodológico, Kelsen (1996, p. 78) afirma que “a ciência jurídica não tem de legitimar o Direito, não tem por forma alguma de justificar [...] a ordem normativa que lhe compete — tão somente — conhecer e descrever”. Neste sentido, “uma ordem jurídica positiva pode muito bem corresponder — no seu conjunto — às concepções morais de um determinado grupo, especialmente do grupo ou camada dominante da população que lhe está submetida [...]”, contrariando “ao mesmo tempo as concepções morais de um outro grupo ou camada da população” (KELSEN, 1996, p. 77). Deste modo, Kelsen (1996) não admite que os pressupostos teóricos da ciência jurídica sejam questionados, nem mesmo supõe necessária uma indagação acerca do conteúdo das normas jurídicas para legitimação do Direito.

Apresentando uma perspectiva diferenciada em relação ao funcionalismo e ao positivismo, a teoria do Direito de Habermas (1997b) considera essencial o processo argumentativo de legitimação do sistema normativo. Para tanto, o pensador alemão propõe a substituição da razão prática pela racionalidade comunicativa na análise do Direito. Tomando como referência os princípios teóricos do agir comunicativo e da ética do discurso, Habermas (1997b) se contrapõe às concepções funcionalista e positivista do sistema jurídico. Assim, a concepção do Direito e do Estado, desenvolvida por Habermas (1997b), baseia-se na necessidade de legitimação do sistema jurídico, tendo como base a teoria do agir comunicativo. Daí a importância de uma visão deliberativa da democracia. De acordo com a política deliberativa, os indivíduos não são meros espectadores passivos no sistema social. A participação da população em esferas públicas é imprescindível para a legitimação do sistema jurídico, bem como para os processos de autocritica dos postulados normativos e a tomada de decisões.

Todavia, é preciso ressaltar que a participação dos indivíduos na legitimação do sistema normativo e na esfera pública em sociedades democráticas depende da capacidade de argumentação e do acesso aos bens materiais e simbólicos, sendo necessário considerar a heterogeneidade, a constituição histórica e as especificidades de cada sociedade. Os estudos de Bourdieu (1998; 2003) evidenciam que a herança sociocultural, o sistema de ensino e as espécies de capital (cultural,



social e escolar) são fatores que exercem influência na formação dos indivíduos. A diferença no tocante ao acesso a espécies de capital resulta na reprodução de desigualdades estruturais nas sociedades, constituindo modos de distinção e divisão de classes, gênero e etnia que caracterizam a estratificação social.

Em sociedades marcadas por desigualdades estruturais há níveis diferenciados de exercício do poder associados às formas de hierarquização dos grupos sociais, resultando em modos desiguais de participação dos indivíduos nos processos de reconhecimento, validação e legitimação do direito. Ademais, em sociedades caracterizadas por “relações estruturais de dominação e subordinação” resultam em “desigualdades sistêmicas” (FRASER, 1990, p. 65). É possível conceber teoricamente sociedades igualitárias baseadas em estruturas democráticas, desde que o alcance de consensos seja viabilizado pela existência de formas de comunicação interculturais que pressupõem o conhecimento recíproco de terminologias multiculturais, bem como a tolerância, o reconhecimento da diversidade de modos de identificação culturais e o respeito à alteridade.

Fraser (1990, p. 76) sugere que “qualquer concepção da esfera pública que requer uma clara divisão entre a sociedade civil (associativa) e o Estado será incapaz de propor formas de autogestão”, tendo em vista que mecanismos e espaços institucionalizados de participação popular são “essenciais em uma sociedade democrática e igualitária”. Desse modo, a filósofa norte-americana amplia as discussões sobre autogestão, controle e participação social da população no Estado Democrático de Direito. É importante frisar que as desigualdades sociais são consideradas por Fraser (1990) como fatores que dificultam a circulação do poder e a participação das pessoas na esfera pública.

No caso da sociedade brasileira, o funcionamento inadequado de algumas instituições e a desigualdade social sistêmica são entraves para a consolidação do Estado Democrático de Direito já que atingem diretamente o princípio da equidade. Todavia, podem ser percebidos avanços na autogestão e na participação social por meio da criação de ouvidorias públicas.

### 3 AUTOGESTÃO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: AS OUVIDORIAS NO BRASIL

A origem histórica de instituições com papéis semelhantes aos de ouvidorias advém da experiência sueca denominada de *ombudsman* – termo anglo-saxão que designa algo como o “representante do homem”. Fundada pelo parlamento sueco ainda no longínquo ano de 1809, a figura do ouvidor ligado ao parlamento e às entidades públicas ganhou notoriedade e se replicou rapidamente por entidades da esfera privada, tais como: bancos, jornais, sindicatos e outras empresas (VARGAS, 2003; OLIVEIRA, 2012).

Como outros países da América Latina, o Brasil é uma sociedade caracterizada por relações sistêmicas de dominação e subordinação. Ao comentar a expansão do instituto sueco do *ombudsman* na América Latina, Oliveira (2012) o associa com os conceitos utilizados no campo das teorias da Administração Pública, além dos avanços no processo de democratização pelos quais passaram os países da região, conforme se segue:

Buscaram-se, nesse período, mecanismos constitucionais eficientes de controle das atividades da administração pública, responsabilizando a burocracia perante a população e tornando a relação entre os governantes e os governados mais amena. Diversos países seduziram-se com o *ombudsman*, que surge como uma solução atrativa e acessível, sendo incorporado em várias mãos para exercer o controle sobre a Administração Pública e seus administradores [...] (OLIVEIRA, 2012, p. 60).

A concepção das ouvidorias como espaços institucionalizados que interligam a sociedade civil e o Estado, permitindo a participação cidadã no controle da gestão e da aplicação das políticas públicas é trabalhada por Cardoso (2010), que enfatiza a importância deste instituto como instrumento de mudança. Na visão daquele autor, no Brasil, “as ouvidorias públicas surgem como *locus* privilegiado de promoção da inclusão social por propiciarem um incremento positivo da condição de vida”, tendo em vista que buscam “a melhoria da prestação de serviços públicos” para garantir o princípio da igualdade de oportunidades ao conceder

a voz para os indivíduos no espaço “da administração pública” (CARDOSO, 2010, p. 10). Em outro estudo, é evidenciada a importância das ouvidorias para a autonomia e o controle externo da gestão pública mediante o restabelecimento da utilização pública da racionalidade (CARDOSO; ALCANTARA; LIMA NETO, 2012).

O tema da inserção dos indivíduos no controle da gestão pública por meio da participação democrática é trabalhado por Pitchon (2012), que analisa a dupla funcionalidade das ouvidorias, concebidas tanto como instrumento da democracia quanto como ferramenta de exercício da cidadania participativa. Abordando a estrutura e as atividades da Ouvidoria-Geral do Estado de Minas Gerais, aquele autor conclui que “a responsabilidade da ouvidoria pública se agiganta quando se analisa que, entre as suas relevantes atribuições, está a de fomentar a disseminação das formas de participação popular no acompanhamento e na fiscalização da prestação de serviços” da gestão pública (PITCHON, 2012, p. 45).

As ouvidorias no Brasil podem ser vistas como exemplos de institucionalização jurídica de espaços para o exercício discursivo e a soberania da população, preservando o direito de liberdade subjetiva e autonomia dos indivíduos para sugerir, questionar ou criticar, por meio de procedimentos argumentativos, os serviços prestados pelos órgãos públicos e a validade do Direito para a legitimação do sistema jurídico.

Os procedimentos de uma ouvidoria destacam-se pela capacidade de decodificar os anseios da população, trazendo-os para dentro do Estado, além de disponibilizar respostas com linguagem de fácil acesso. Contudo, as visões sobre o que é uma ouvidoria recaem sobre seu ordenamento jurídico, sua atuação ao lado de outras instituições participativas<sup>2</sup> correlatas e sobre as características que a diferenciam destas instituições. Neste sentido, é justa a utilização do que preconiza o Decreto n. 8.243/2014, que define a ouvidoria pública como uma instância de controle e participação social responsável pelo tratamento das reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios relativos às políticas e

2 Instituições participativas (Ips) é um termo utilizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA para designar o conjunto de instituições pelas quais os cidadãos ou associações da sociedade civil interferem no processo de tomada de decisão política.

aos serviços públicos, prestados sobre qualquer forma ou regime, com vistas ao aprimoramento da gestão pública.

Ao compatibilizar princípios da democracia representativa e da democracia participativa, a Constituição alargou o projeto de democracia, reconhecendo a participação social como um elemento-chave para garantir o controle da ação estatal, a visibilidade e a expressão das demandas sociais, a defesa e o alargamento de direitos, bem como a democratização dos processos deliberativos e de gestão [...] As Ouvidorias públicas e a Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527/2011) são exemplos de instrumentos institucionais e jurídicos que, ao lado dos outros canais de participação e controle social existentes, buscam operacionalizar o princípio da democracia participativa consagrado na Constituição (CGU, 2012a, p. 4).

O termo “ouvidoria”, no entanto, só aparece na Constituição Federal de 1988 quando mencionado na Emenda Constitucional (EC) n. 45/2004, que previu a criação obrigatória de ouvidorias no Poder Judiciário e no Ministério Público (MP) no âmbito da União, dos Estados e do Distrito Federal e Territórios, conforme se segue:

Ministério Público: EC n. 45/2004, conforme o art. 130-A, § 5º, *in verbis*:

Art. 130-A. O Conselho Nacional do Ministério Público compõe-se de quatorze membros nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal, para um mandato de dois anos, admitida uma recondução, sendo: (Incluído pela Emenda Constitucional n. 45, de 2004) [...].

§ 5º Leis da União e dos Estados criarão ouvidorias do Ministério Público, competentes para receber reclamações e denúncias de qualquer interessado contra membros ou órgãos do Ministério Público, inclusive contra seus serviços auxiliares, representando diretamente ao Conselho Nacional do Ministério Público (BRASIL, 2004).

Ouvidorias de Justiça: EC n. 45/2004, conforme o art. 130-A, § 7º, *in verbis*:

Art. 130-A. [...].

§ 7º A União, inclusive no Distrito Federal e nos Territórios, criará ouvidorias de justiça, competentes para receber reclamações e denúncias de qualquer interessado contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, ou contra seus serviços auxiliares, representando diretamente ao Conselho Nacional de Justiça (BRASIL, 2004).

É no art. 70 da CF de 1988 que fica estabelecida que a legitimidade da fiscalização é exercida pelo Controle Interno, *in verbis*:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder (BRASIL, 1988).

Portanto, a ouvidoria, como órgão integrante do sistema de controle interno e cuja atuação complementa as ações da corregedoria, da auditoria e da prevenção e combate a corrupção, é justamente o setor mais vocacionado à legitimação dessas ações, pois

[...] funciona como um agente de mudanças que: de um lado, favorece uma gestão flexível, comprometida com a satisfação das necessidades do cidadão; e de outro, estimula a prestação de serviços públicos de qualidade, capazes de garantir direitos. Em síntese, é um instrumento a serviço da democracia (CGU, 2012b, p. 7).

Os arts. 70, 71 e 74 da Carta Magna estabelecem que o controle institucional pressupõe examinar se a atividade governamental atendeu à finalidade

pública, à legislação e aos princípios básicos aplicáveis ao setor público. Neste sentido, tem-se o Tribunal de Contas da União (TCU) como aquele que auxilia o Congresso Nacional (CN) no exercício do Controle Externo – atividade que deve ser apoiada pelo sistema de controle interno.

Já o sistema de controle interno, na esfera federal, tem como órgão central a Controladoria-Geral da União (CGU), cuja competência é desenvolver funções de controle interno, correição, ouvidoria, além das ações voltadas para a promoção da transparência e para a prevenção da corrupção.

Em 2012, o Ministério Público Federal (MPF) criou a sua ouvidoria e a caracterizou, na Portaria PGR/MPF n. 519, de 30 de agosto de 2012, como um órgão de controle interno para a promoção da qualidade das atividades desempenhadas pelos seus membros e servidores e de fomento da participação dos cidadãos.

O conceito de Ouvidoria aqui adotado como um instituto de controle e participação social dá ao termo “controle” 02 (duas) acepções, quais sejam: 1) o controle interno exercido em parceria com os outros órgãos supramencionados; e, 2) o controle social, que permite a participação da sociedade nas decisões e na forma de gerir as políticas públicas.

Carvalho (2007, p. 45), ao destacar que na CF de 1998 sempre se tem presente o termo “participação da comunidade” e não “controle social”, atenta para a necessidade de ênfase do termo-mãe (“participação da comunidade”) em vez de “controle social”. Aquele autor assevera que o primeiro termo possui um conteúdo mais amplo, abrangente e profundo, e que o segundo é apenas uma das funções da participação social. Ele vê o ser humano, cidadão e político com uma tríplice função: 1) a ação, representada pelo desempenho de qualquer de nossas funções na sociedade; 2) proposição – participar com ideias, avaliação de ideias, assunção de ideias e buscar saídas individuais e coletivas; e, 3) o controle, ligado ao controle da execução política, inclusive de aspectos econômicos e financeiros, acompanhamento e fiscalização. Assim, Carvalho aponta que a participação social é muito mais do que o controle; é o engajamento através da ação; é o desafio através da proposição e o controle dos fatos e feitos.

## 4 CONCLUSÃO

A teoria da razão comunicativa possibilita uma compreensão das mudanças estruturais do Estado Democrático de Direito, pois, de acordo com as estruturas jurídicas das sociedades democráticas, o poder precisa ser legitimado. Para tanto, é imprescindível a formação de espaços na esfera pública que possibilitem o agir comunicativo. Assim, observou-se a necessidade de relacionar a concepção de racionalidade comunicativa com a ideia de democracia deliberativa. Em sociedades estruturadas a partir do modelo do Estado Democrático de Direito, os processos argumentativos são essenciais para a legitimação do poder e validação do sistema normativo.

A teoria da ação comunicativa de Habermas baseia-se em uma concepção de ética discursiva que considera relevante a avaliação de argumentos e a crítica em processos de conversação para a resolução de conflitos, tomando como referência um discurso racional. Para a validação e a legitimação das normas no Estado Democrático de Direito é importante o entendimento linguístico entre os indivíduos capazes de fazer uso da linguagem de forma racional para o alcance de consensos. Contudo, uma concepção rígida da esfera pública, bem como da separação entre sociedade civil e Estado, restringe a abordagem acerca da institucionalização de espaços voltados para a participação popular, a autogestão, o controle dos serviços prestados por órgãos públicos e, por conseguinte, o exercício da cidadania. Neste sentido, a concepção mais abrangente da esfera pública, bem como a visão acerca da linha tênue entre sociedade civil e Estado, possibilita visualizar as ouvidorias como espaços voltados para a participação popular na autogestão.

Apesar de constituir-se como uma sociedade que apresenta relações sistêmicas de desigualdades sociais e étnico-raciais, a criação de ouvidorias no Brasil pode ser associada ao conceito de ação comunicativa de Habermas, considerando a importância do diálogo na formação do entendimento mútuo entre os indivíduos. A teoria da ação comunicativa de Habermas baseia-se em uma concepção de ética discursiva que propõe a avaliação de argumentos por meio de processos críticos e dialógicos para a resolução de conflitos. Assim, a validação e

a legitimação de normas dependem do entendimento linguístico entre os indivíduos capazes de fazer uso da linguagem para o alcance de consensos.

Na linha das teorias que abordam a importância da participação popular em sociedades democráticas, a legitimidade do sistema jurídico é possibilitada por meio da institucionalização de mecanismos de controle da sociedade civil. As ouvidorias podem ser concebidas como espaços institucionalizados voltados para a comunicação que propiciam a participação dos indivíduos no questionamento e na legitimação do sistema normativo. Neste sentido, as ouvidorias constituem espaços institucionalizados que possibilitam a participação da população na discussão das normas, no questionamento da ordem normativa e para a resolução de conflitos, formando uma estrutura social fundada em uma noção de cidadania participativa que potencializa a circulação do poder, bem como na garantia da liberdade subjetiva, considerando a necessidade de controle social para legitimação dos sistemas legislativo, jurídico e político.

## REFERÊNCIAS

ARENDDT, Hannah. **A condição humana**. Tradução de Roberto Raposo. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

BOURDIEU, Pierre. A escola conservadora: as desigualdades frente a escola e a cultura. In: \_\_\_\_\_. **Escritos de educação**. Petrópolis: Vozes, 1998.

\_\_\_\_\_. **O poder simbólico**. Tradução de Fernando Tomaz. 6. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

BRASIL. **Constituição Federal (1988)**. Brasília: Subsecretária de Edições Técnicas, 2002.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 8.243, de 23 de maio de 2014**: Institui a Política Nacional de Participação Social – PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e da outras providências. Brasília, 2014. Disponível em:



<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm)>. Acesso em: 12 jan.2015.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional n. 45, de 30 de dezembro de 2004:**

Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc45.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc45.htm)>. Acesso em: 20 nov. 2016.

CARDOSO, A. S. R. **Ouvidorias públicas como instrumento de mudança**. Brasília: IPEA, 2010.

CARDOSO, A. S. R.; ALCANTARA, E. L. C.; LIMA NETO, F. C. Ouvidoria pública e governança democrática. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, Ed. esp., p. 27-38, 2012. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/rito\\_13032](http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/rito_13032). Acesso em: 10 mar. 2014.

CARVALHO, G. **Participação da comunidade na saúde**. Passo Fundo: IFIBE, CEAP, 2007.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Resolução n. 175, de 14 de maio de 2013: Dispõe sobre a habilitação, celebração de casamento civil, ou de conversão de união estável em casamento, entre pessoas de mesmo sexo. **DJDF 15.05.2013**.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). Ouvidoria Geral da União. **Instrução Normativa n. 01, de 05 de novembro de 2014**. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in-ogu-01-2014.pdf>>. Acesso em: 10 mar.2014.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Orientações para implantação de uma unidade de ouvidoria:** rumo ao sistema participativo. Brasília, 2012a. (Coleção ou Cartilha, v. 1).

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Orientações para acompanhamento das ações do Programa Bolsa Família.** 3. ed. Brasília, 2012b. (Cartilha Olho vivo no dinheiro; Coleção Olho Vivo).

FRASER, Nancy. Rethinking the public sphere: a contribution to the critique of actually existing democracy. In: **Social Text**, no 25/26, Duke University Press, p. 56-80, 1990.

FREITAG, Barbara. **Itinerários de antígona:** a questão da moralidade. Campinas: Papyrus, 1992.

HABERMAS, Jürgen. **A ética da discussão e a questão da verdade.** Tradução de Marcelo Brandao Cipolla. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

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

\_\_\_\_\_. **Direito e democracia, v. 1:** entre facticidade e validade. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997a.

\_\_\_\_\_. **Direito e democracia, v. 2:** entre facticidade e validade. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997b.

\_\_\_\_\_. **Mudança estrutural da esfera pública:** investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

\_\_\_\_\_. **O discurso filosófico da modernidade:** doze lições. Tradução de Luiz Sergio Repa, Rodnei Nascimento. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

\_\_\_\_\_. **Pensamento pós-metafísico:** estudos filosóficos. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. 2 ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2002b.

HABERMAS; Jürgen; HABERLE, P. Sobre a legitimação pelos direitos humanos. In: MERLE, J.; MOREIRA, L. (Orgs.). **Direito e legitimidade.** São Paulo: Landy, 2003, p. 67-82.

KANT, Immanuel. **Métaphysique des moeurs.** Sorbonne: Librairie Philosophique J. Vrin, 1971.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito.** Tradução de Joao Baptista Machado. 5. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

MILOVIC, Miroslav. **Filosofia da Comunicação.** Brasília: Plano, 2002.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). Portaria PGR/MPF n. 519 de 30 de agosto de 2012: dispõe sobre a criação e implantação da Ouvidoria do Ministério Público Federal. **DOU 31.08.2012.** Disponível em: <<http://bibliotecadigital.mpf.mp.br/bdmpf/bitstream/handle/11549/20446/PORTARIA%20PGR%20N%C2%BA%20519-2012.pdf?sequence=2&isAllowed=y>>. Acesso em: 24 nov. 2016.

OLIVEIRA, A. S. Ouvidorias universitárias e democracia: conexões, rupturas e desafios. In: FAVA, A et al. (Orgs.). **Ouvidoria universitária no Brasil: vinte anos de experiência.** Florianópolis: [s.n.], 2012.

PEIRCE, Charles Sanders Peirce. **Semiótica.** Tradução de José Teixeira Coelho Neto. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 1995.

PITCHON, C. P. B. A ouvidoria em seu duplo vies: instrumento de democracia participativa e ferramenta de gestão. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais,** Belo Horizonte, ed. esp., p. 39-45, 2012. Disponível em: <[http://docplayer.com.br/4347287-A-ouvidoria-em-](http://docplayer.com.br/4347287-A-ouvidoria-em)

seu-duplo-vies-instrumento-de-democraciaparticipativa-e-ferramenta-de-gestao.html>. Acesso em: 10 mar. 2014.

PIZZI, Jovino. **O conteúdo moral do agir comunicativo**: uma análise sobre os limites do procedimentalismo. São Leopoldo: Unisinos, 2005.

ROMÃO, Jose Eduardo Elias. **Justiça procedimental**: a prática da mediação na teoria discursiva do Direito de Jürgen Habermas. Brasília: Maggiore, 2005.

VARGAS. D. B. **O ombudsman parlamentar**: modelo sueco de controle das atividades do estado e de defesa dos interesses dos cidadãos. Brasília: Câmara dos Deputados, 2003.

### Correspondência | Correspondence:

Guilherme Paiva de Carvalho Martins  
Universidade do Estado do Rio Grande do Norte, Campus Universitário  
Central, Pós-Graduação em Ciências Sociais e Humanas, Rua Professor  
Antônio Campos, s/n, BR 110, km 48, Bairro Costa e Silva, CEP 59.600-  
000. Mossoró, RN, Brasil.  
Fone: (84) 3315-2191.  
Email: guilhermemartins@uern.br

---

**Recebido:** 13/04/2016.

**Aprovado:** 21/10/2016.

**Nota referencial:**

MARTINS, Guilherme Paiva de Carvalho; MARQUES, Paulo Marcello Fonseca. Teoria da Ação Comunicativa e Estado de Direito: a criação de ouvidorias no Brasil. **Revista Direito e Liberdade**, Natal, v. 18, n. 3, p. 129-157, set./dez. 2016. Quadrimestral.