

# SERVIÇO PÚBLICO NA PERSPECTIVA DA AÇÃO COMUNICATIVA

## PUBLIC SERVICE IN THE PERSPECTIVE OF COMMUNICATIVE ACTION

Antônia Cielide de Araújo<sup>1</sup>

Ramiro Ferreira de Freitas<sup>2</sup>

### RESUMO

Este trabalho analisa o serviço público na percepção do conceito, classificação, elementos e aspectos gerais. Tenta compreender suas relações com a moderna acepção de respeito constitucional aos Princípios da Administração Pública e com o pensamento habermasiano voltado à comunicação, com amparo nos discursos e compreensões dos sujeitos envolvidos. Trata-se de breve ensaio cujo escopo elementar está na construção do diálogo entre as instâncias públicas e a o seio social.

### PALAVRAS-CHAVE:

Serviço Público. Comunicação. Estado.

### ABSTRACT

This work analyzes the public service in the perception of the concept, classification, elements and general aspects. It tries to understand its relations with the modern sense of constitutional respect for the Principles of Public Administration and the Habermasian thinking focused on communication, with support in the discourses and understandings of the subjects involved. It is a brief essay whose basic scope is in the construction of dialogue between public bodies and the social sphere.

### KEY WORDS:

Public service. Communication. State.

## 1. INTRODUÇÃO

Este breve ensaio tem por objetivo principal estabelecer as conexões entre os serviços públicos, em geral, os princípios constitucionais reitores da Máquina administrativa e as manifestações de comunicação e construção democrática da sociedade brasileira, conforme

---

<sup>1</sup> Mestra em Direito (MINTER Universidade de Santa Cruz do Sul-UNISC/Universidade Regional do Cariri-URCA), Especialista em Direitos Humanos. Atualmente é professora assistente do Curso de Direito e Pró -Reitora de Assuntos Estudantis da Universidade Regional do Cariri.

<sup>2</sup> Advogado (OAB-CE, inscrição nº 38.063). Especialista em Direito das Famílias e pós-graduando em Direito Constitucional pela URCA (Universidade Regional do Cariri), Bacharel em Direito pela mesma instituição.

os raciocínios de Jürgen Habermas. Trata-se de investigação bibliográfica, na qual foram utilizados referenciais teóricos pertinentes ao tema e outras doutrinas complementares.

Foi ressaltado o estudo conceitual do serviço público, acrescido de sua classificação, e elementos, com base mormente, na interação entre os serviços públicos – essenciais à qualidade de vida e ao bem-estar coletivo – e seu papel formativo de um contexto nacional mais direcionado à realização dos alvos insculpidos na Constituição brasileira, principalmente aqueles contemplados pelo art. 5º. Não se tentou, obviamente, esgotar o tema.

Foram tecidas ponderações iniciais e, a partir dos modernos entendimentos doutrinários e da reflexão jurídica pretendida, fica patente a necessidade de aplicação e viabilização dos princípios administrativos – em sua gama de repercussões – que, juntos, tornarão mais equânime e séria a ligação entre administradores e administrados, sendo os últimos merecedores da valoração por serem destinatários das benesses que a vida em comunidade possa oferecer.

O estudo possui 3 tópicos. No primeiro, faz-se alusão ao conceito, às classificações mais significativas e à cognominada “crise” enfrentada pelos serviços públicos. No segundo, traçou-se paralelo entre a criação de normas hierarquicamente superiores (“constitucionalização”) das prestações estatais, com ênfase nos serviços destinados às grandes massas. Finalmente, o terceiro item abarca nuances ambivalentes e, ao mesmo tempo, complementares – **“A CONSTITUCIONALIZAÇÃO E A EFETIVA PRESTAÇÃO DA FUNÇÃO ESTATAL: serviços públicos como direitos”**.

## **2. CONCEITO, CLASSIFICAÇÃO E SUPOSTA CRISE DO SERVIÇO PÚBLICO**

Buscar uma definição de Estado é *conditio sine qua non* para atender à necessária conceituação de quaisquer atividades nele contidas. Em nosso sentir, o aparato estatal é unidade territorial sobre a qual reside e fixa patrimônio um povo, com sistema político e governo organizado. Trata-se, pois, de moderno substrato político no qual, com o fim da Idade Média, as soberanias emergiram.

A idéia moderna de Estado é tributária do pensamento seiscentista de autores como Jean Bodin (*Os seis livros da república*) e Hugo Grotius (*Do direito da guerra e da paz*) ao reconhecerem a idéia de soberania (o primeiro de um ponto de vista pragmático; o segundo de um ponto de vista metafísico). Pensamento este que culminou no contratualismo hobbesiano ao propor que mediante um acordo a sociedade política resolve voluntariamente “delegar autoridade pública a uma instância soberana e perpétua, que tem como missão

garantir a paz e a concórdia”.<sup>289</sup> É decretado, assim, o fim da autotutela privada no plano das idéias, em razão do que se abre espaço para o absolutismo estatal. (GABARDO, 2009, p. 79)

Séculos depois, o Estado tornou-se partícipe dos movimentos e reivindicações sociais. As revoluções do século XIX, bem como a independência Americana (1776) mudaram o cenário global. Já no século XX, as duas superpotências mostrava, cada uma a seu modo, o que era “molde ideal” ou protótipo estatal – os EUA, no capitalismo e a URSS no socialismo. Após a queda do muro ideológico (em 1981), a multipolaridade tomou conta do mundo e, juntando-se a ela, o globalismo pluralista nas esferas público-privadas. Daí porque o ambiente é propício às constantes discussões em matéria de Teoria Geral do Estado e Ciência Política.

Definir serviços públicos não é tarefa fácil, dada a complexidade do tema desde sua criação na França. Várias escolas surgiram, tratando o assunto; ora negando sua cientificidade, ora defendendo-. As principais foram: a) Negativista, encabeçada por nomes como Berthélemy, e Rivero; b) Escola do Serviço Público – fundada por Duguit e seguida, com maestria, por Rolland e c) Escola Institucional – baseada na obra de Hauriou.

Leon Duguit foi, sem embargo, pioneiro na elaboração de técnicas para tentar definir, com clareza, a categoria. Porém, seu mister não era suficientemente estrito e gerava (dentro da Escola Francesa do Serviço Público, corrente inaugurada com base nas prestações governamentais integradas) medida acentuada de inconsistência terminológica e metodológica. É justamente Duguit quem confessa: “Pero, si el derecho está en un estado completo de transformación, si continuamente las instituciones jurídicas nuevas están en via de elaborarse. ¿Por qué limitar así el campo de observación?” (s-d, p. 20) Não somente o Direito Privado, mas todas as faces do Direito Público – incluindo seus encargos e burocracia, e as benesses sociais dele emanadas – são mutáveis e carecem de especificações.

Para Reck (2009, p. 72), a doutrina clássica afirma que “é serviço público aquilo que, em primeiro lugar, configura-se em uma atividade estatal destinada às satisfações da população e sujeita a regime jurídico de direito administrativo.” Ainda conforme preceitua o mesmo autor (2009, p. 31): “Note-se que, à medida que a sociedade se modifica, também o próprio conceito de serviço público ora expande-se, ora restringe-se.” Desde sua origem, na França, especialmente com a Revolução de 1789 que plasmou os ideais de Liberdade, Igualdade e Fraternidade, sobretudo o segundo – de igualdade -, a

noção de “aparelho” público ou estatal passou por diversas fases e os entendimentos divergentes predominaram.

Segundo Dinorá Grotti: “Cada povo diz o que é serviço público em seu sistema jurídico” (*apud* MELLO, 2009, p. 665). Devemos notar que os mais amplos ou restritos tratamentos dados à matéria são provenientes de épocas, contextos ideológicos e situações dispares. No Brasil, embora haja celeuma, didática, é raciocínio esboçado por Di Pietro (2009, p. 102): “Toda atividade material que a lei atribui ao estado para que exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público.” Nesse sentido, o Estado sempre será responsável pelo serviço público, seja de forma direta ou de forma indireta.

Conforme a vasta doutrina, os serviços públicos são classificados em: gerais e individuais; delegáveis e indelegáveis, administrativos, sociais e econômicos; próprios e impróprios.

Para a discussão dos serviços gerais, tem-se que são aqueles que não definem, prontamente, seus destinatários. Enquanto os individuais, como o próprio nome já diz possuem beneficiários determinados.. Serviços delegáveis são exercidos por particulares, eventualmente, através de poderes delegados ou por órgãos da esfera Pública propriamente ditos. Os indelegáveis são de competência restrita ao Estado. Os serviços públicos também podem ser classificados como administrativos, são os relacionados com ações governamentais internas, sociais, aqueles relacionados aos direitos fundamentais sociais, econômicos, as atividades econômicas *lato sensu* e próprios, os que atendem diretamente à população, sob regime de direito público, “são aqueles que, atendendo a necessidades coletivas, o estado assume como seus e os executa diretamente (por meio de seus agentes) ou indiretamente (por meio de concessionários e permissionários).” (DI PIETRO, 2009, p. 109). E impróprios, prestados por particulares, sob regime de direito privado e fiscalizados pelo Poder Público..

Vale ressaltar que o significado destas classificações está em mostrar que, seja por iniciativa concreta do Estado ou mediante terceiros, o Serviço será, indubitavelmente, Público na sua acepção imediata.

Não é possível conceber os serviços públicos de modo estanque. Eles implicam outros serviços e, conseqüentemente, entrelaçam-se mutuamente. Assim, RECK explica: “Falar do conceito de serviço público, para os juristas, é como falar do próprio serviço público” (2009, p. 68)

As atividades estatais (típicas e atípicas) foram, no passado, confundidas com serviços públicos. No entanto, resta ultrapassada tal comparação, visto que os serviços são espécies do gênero atividade. Outro diferencial está nos critérios utilizados para identificar o que é serviço público, levando em conta a ampla gama de tarefas executadas pela Administração pública.

Pelo menos dois lados de abrangência possuem as diretrizes do serviço público. A noção de serviço público compõe-se de elementos que variam em número (para alguns autores seriam 2, enquanto outros elencam três). O importante está na configuração bipartida – formal/substancial – dos órgãos públicos prestacionais. “[...] (a) um deles, que é seu *substrato material*, consistente na prestação de utilidade ou comodidade fruível singularmente pelos administrados; [...]” serve à realização pessoal do indivíduo (MELLO, 2009, p. 668) De acordo com o mesmo autor, “(b) *traço formal* indispensável, que lhe dá justamente caráter de noção jurídica, consistente em um *específico regime de Direito Público*, isto é, numa unidade “normativa”.”

Di Pietro (2009, p. 102) enfoca 3 elementos para a composição da definição do serviço público: 1) subjetivo; 2) formal; 3) material. O critério de subjetividade refere-se à natureza originária da criação e gestão do serviço público ser inerente ao Estado que pode, ou não, exercer diretamente suas prerrogativas, sendo, ainda, autorizado a, conceder ou permitir que terceiros realizem a tarefa delegável. O critério da formalidade atribui à legislação o encargo de formular o regime jurídico do serviço público, o que não exclui, todavia, a utilização subsidiária de regras constantes no Direito Privado. Materialmente, o serviço público, bem como todas as demais tarefas desempenhadas pela administração, visa, primordialmente, a realização do interesse público.

O Serviço Público é norteado por alguns princípios, e, assim como o conceito, e a classificação possui diversas posições doutrinárias, e também sofreu modificações ao longo dos tempos. Para esse estudo utiliza-se da composição Conforme Di Pietro, que assim dispõe: princípio da continuidade do serviço público; da mutabilidade do regime jurídico ou da flexibilidade dos meios aos fins; e o princípio da igualdade dos usuários. Para o

primeiro o mesmo autor diz que: “ [...] o serviço público não pode parar, tem aplicação inclusive com relação aos contratos administrativos e ao exercício da administração pública” (2009, p. 107). Faz sentido essa exigência, considerando que o serviço público é garantia dos direitos fundamentais. Esse princípio possui intrínseca relação com os serviços essenciais que, em alguns casos, a interrupção poderá atacar a dignidade da pessoa humana. Para o segundo princípio, ou seja: o da mutabilidade do regime jurídico ou da flexibilidade dos meios aos fins, tem-se que o aparato Estatal não poderá está alheio as transformações sociais. Contudo, esse princípio deve sempre observar o interesse público, e a legalidade, sob pena, de responsabilidade. O terceiro e último princípio que se refere a igualdade dos usuários, sem muito rigor poder-se-ia dizer que esse princípio tem sustentáculo constitucional (art. 5º), e é albergado aos regimes democráticos.

Fala-se, hodiernamente, em “crise” do serviço público.. Realmente, as indicações de uma nova construção dos espaços sociais (“esfera pública”) levou a Europa a deixar, em nome da integração continental, os cânones nacionais e as assertivas cujo escopo era formatar uma precisa verificação dos papéis governamentais na elaboração de iniciativas voltadas à satisfação das necessidades sentidas pelos habitantes (cidadãos). Com o Tratado de Roma, e, desde mesmo nos anos 1980, os serviços (outrora públicos) passaram a ser gerenciados e consagrados como fins mediatos dos setores econômicos dominantes.

No Brasil, porém, o crescimento e fortalecimento das iniciativas públicas (fornecimento de garantias básicas como saúde, educação, habitação, etc.) se faz, ainda, utópico fim da Carta Magna de 1988 que registra, em artigos lapidares, seu espírito democrático e voltado à proteção dos menos favorecidos.

Pode-se consignar uma verdadeira contradição na atualidade administrativa: por alguma razão o art. 37, ‘caput’ da CF-88 (princípio lógico resultado dos anseios nacionais) é menos presente no ambiente executivo e pauta menos os atos administrativos do que outros dispositivos (mesmo infraconstitucionais) que servem à otimização dos bens e destinação mais ou menos precária de obrigações contraídas pelo Estado. Ainda que tais fórmulas sejam regras de otimização (aparentemente) e possam valer, não deixam de corresponder a uma indireta ‘complementação’ arbitrária do texto constitucional (como veremos alhures).

O neoliberalismo (influenciado pelo sistema norte-americano) contemporâneo, de certo modo, tem mudado a perspectiva de que o serviço público seja

entendido, absolutamente, como débito da Administração Pública, pois esta passa a, cada vez mais, exercer papel de fiscalizadora – e não mantenedora/prestadora direta – do serviço público.

### **3. A CONSTITUCIONALIZAÇÃO E A EFETIVA PRESTAÇÃO DA FUNÇÃO ESTATAL: serviços públicos como direitos**

Ao longo de suas histórias, os chamados “Estados de Direito” elaboraram diplomas legislativos pretendendo firmar valores e impor condutas. No Brasil, houve ascensão do constitucionalismo moderno já em 1824, quando prerrogativas e funções eram distribuídas e estipuladas conforme as competências de cada Poder. Os tempos mudaram, a República passou a merecer destaque na vida e na organização do país... As elites seguiram com o patrimonialismo e a manutenção dos mesmos patamares na administração da *res* pública.

Durante toda a República Velha, e até a Revolução de 1930, o modelo patrimonializado de administração pública era dominante. A sociedade brasileira foi criada e desenvolvida sob o olhar atento de um Estado centralizador e extorquido por uma elite patrimonial e burocrática que insistiu, por longo período, em enriquecer e garantir os privilégios em detrimento da maioria subjugada. O serviço público era encarado como exclusividade dos Poderes públicos, realidade que logo se alteraria mediante uma estreita participação dos outros setores econômicos na elaboração e fornecimento dos subsídios com respaldo na descentralização das atividades estatais, em meados do século passado, esse novo contexto modificou (restringiu) o papel do Estado em face do serviço público.

Em razão do relevo histórico desta hereditariedade institucional, a administração pública brasileira caracterizava-se, e, até meados dos anos 80 (antes, pois da redemocratização que devolveu liberdade à nação após o Regime Militar de 1964-85) por um profundo domínio patrimonial.

Todavia, nenhuma regulamentação foi tão longe – no sentido de abranger tantos pontos – e tão revolucionária como a festejada Carta Cidadã de 1988. Se ela ainda é programática e se os direitos permanecem adormecidos, isso se deve, em parte, à inércia e à falta de interesse na confecção de atos legítimos: “Constituição é a norma mais importante de um determinado ordenamento. Ocorre que, sem atos administrativos para materializá-la, torna-se letra morta.” (BITENCOURT, CALATAYUD e RECK, 2014, p. 230)

A legitimidade usufruída pelo Constituinte é limitada, muitas vezes, pela inação dos estamentos governamentais. No mesmo sentido, as prestações correm o risco de não alcançarem seus destinatários, pelo que é urgente qualificar e quantificar as maneiras pelas quais são oferecidos (a certa comunidade) serviços respeitosos aos princípios da igualdade, universalidade e continuidade. Com relação ao princípio da continuidade, esse é de fundamental importância, tendo em vista que o descumprimento do mesmo poderá causar prejuízo e gerar responsabilização do Estado, nos termos do art. 37, § 6º da Constituição Federal.

Reza o Diploma Superior: “**Art. 37.** A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]” e, mais à frente, diz-se que cabe ao poder público a prestação de atividades essenciais (art. 175 da Constituição).

O estado também atua como regulador das atividades econômicas (art. 174 da CRFB-88). Sobre o tema:

Embora receba variação de autor para autor, pois não existe uma definição precisa na Constituição Federal de 1988, a atuação do estado na esfera econômica no Brasil pode ser classificada em três espécies fundamentais: a) política econômica; b) a intervenção e c) a regulação. A política econômica equivale ao planejamento (art. 174 da CF/88) e pode ser realizada mediante normas configuradoras de instrumentos diretos de controle (fixação de salários, racionamento, tabelamento de preços) e direitos de adaptação institucional (legislação de efeitos concretos, criação de órgãos), além dos indiretos (de finanças, monetários, creditícios, e cambiais.) (GABARDO, 2009, p. 117)

Disso, depreende-se que, embora não haja, no bojo das normas constitucionais escritas, uma definição de “serviços destinados à comunidade”, todas as diretrizes e decisões emanadas da iniciativa popular são voltadas ao bem-estar à melhor defesa da Justiça Social.

O Administrador só atua em função e nos limites da lei. Não pode exercer, com arbitrariedade seu mister e nem utilizar de hierarquia para subverter as determinações pelo Legislativo ordenadas (estricta obediência à lei). Podendo se aplicar a seguinte doutrina:

Os governantes e administradores não somente devem abster-se a agir *contra legem*, como estão também submetidos a uma atividade *secundum legem*. Em resumo, trata-se de um regime de proteção aos cidadãos contra as possíveis arbitrariedades das autoridades estatais. (GABARDO, 2009, p. 72)

Impessoalidade pressupõe que o governante não será inclinado a favorecer pessoas próximas ou cujos interesses possam contrastar com anseios populares. Nos contratos e licitações, sobretudo, o funcionamento das instituições e as relações devem ser destinadas à



boa realização dos objetivos administrativos, sem nenhuma conotação de “partidarismo” ou “favoritismo”, que constituiria afronta lesiva ao erário.

A moralidade administrativa constitui no presente, pressuposto da validade de todo ato da Administração Pública. É dever do administrador ostentar conduta proba e irrepreensível, não tomará parte em práticas espúrias nem se permitirá, aos governantes, qualquer ato de corrupção (ativa ou passiva). Não se trata de uma simples manifestação ética, mas da moral jurídica que torna a disciplina um atributo da própria Máquina Pública.

Publicidade é a comunicação oficial dos atos para conhecimento comum e início de seus efeitos extrínsecos. Todos os documentos que não representem, justificadamente, segredo ou cujo impacto na vida social possa ser mensurado como de alta relevância, enfim, aqueles que produzem consequências jurídicas ou materiais fora dos órgãos emissores – além do “mero expediente – exigem publicidade para alcançarem validade universal, isto é, perante as partes e terceiros.

Finalmente, o princípio da eficiência

exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros. (MEIRELLES, 2010, p. 98)

Ante o exposto, é possível afirmar que a Constituição de 1988 trouxe vigorosas perspectivas para o Direito Administrativo e coaduna-se com a supremacia do interesse público e a indisponibilidade de seus serviços, pois estes são essenciais ao salutar desenvolvimento do Estado Democrático de Direito.

#### **4. PARTICIPAÇÃO NA TOMADA DE DECISÕES E NA ADMINISTRAÇÃO DOS RECURSOS INERENTES À EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS: uma ação comunicativa**

Jürgen Habermas é filósofo alemão muito conhecido internacionalmente. Suas teorias e obras versam acerca de diversos assuntos. Um dos pontos mais intrigantes, abordado pelo escritor, é a “ação comunicativa” enquanto elemento pressuposto dos discursos que legitimam (ou desaconselham) uma tomada de posição. No âmbito público, o controle é multiforme e não deve excluir sujeitos interessados na concretização de resultados favoráveis

ao aprimoramento das circunstâncias e à verificação de adequados instrumentos para consumação do meio pelo qual sociedade e sociabilidade “dialoguem”.

A participação de pessoas engajadas nas diferentes áreas de atuação, passa a constituir pedra de toque no âmbito das escolhas. A falha da hierarquização estatal, com supressão das chamadas “classes administradas” e formalismo verticalizado de autoridade, não encontra justificação. “Os participantes, desta maneira, podem julgar a correção do cumprimento de uma regra pelo outro. Mas, para tanto, aquele que julga tem de mostrar ao outro o seu erro, para que se chegue a um acordo.” (ALMEIDA e RECK, 2013, p. 97, nota omitida) ‘Erros’ e ‘acertos’ são relativos, mas, sem dúvida, utilizar-se-ão na promoção e estabelecimento de uma política que se jacta de legitimação.

Em igualdade de condições, os indivíduos poderiam – em tese – ‘saber’ e ‘conversar’ com veracidade e padrões axiológicos maleáveis. Não se trata, como parece inicialmente, de transcender a moralidade e criar uma divina corroboração das verdades e do Direito que é elaboração complexa; os Deveres e a Moralidade objetivada são inteiramente refutados por muitos, no entanto, pertencem (ainda que num ou noutro momento) à racionalidade e à conversação cuja energia supera os naturalismos teocêntricos (visíveis na monarquia medieval e no paternalismo governante de hoje) e positivismos arraigados (com os mesmos preconceitos de outrora). O ‘servir’ próximos(as) é como atender a uma irmandade e filiar-se à natureza garantista – melhor dizendo, especializada – das entidades chamadas estatais (porque fazem parte do inflacionado sistema infraestrutural que comanda as massas). Por isso, Habermas (2002, p. 63) ilustra a sociedade moralmente guiada como um lugar do mundo social. Lá, harmoniosos sentimentos e vigílias pelos mesmos interesses preponderam e são levadas até seus mais longínquos rincões.

A preocupação de Habermas de que a norma moral seja definida a partir da comunicação, da interação e da discussão entre todos os agentes racionais na sociedade para que possa ser considerada válida pode ser comparada com a perspectiva da coprodução. A tipologia de Brudney e England (1983), em que se progride de uma perspectiva individual para a coletiva, mostra-se bastante interessante nesse sentido. Os autores consideram necessário envolver, aqui, vários cidadãos na busca da produção de um bem ou serviço que beneficie a todos; da mesma forma, a norma moral produzida pela ética da discussão deve ser aplicável a todos na sociedade. Schneider e Ingram (1997) demonstram como os critérios de validade podem ser adaptados para um ambiente institucional, de modo que o uso da ação comunicativa em escala social na coprodução não se torne um problema. (MATTIA e ZAPPELLINI, 2014, p. 584)

Falar em espaços e participação de todos é pensar democraticamente no meio pelo qual a satisfação de cada um se coloca nos limites da vontade dos outros. Somente por intermédio de verdadeira e sólida conotação expressiva das liberdades e vontades pertencentes

aos “sujeitos de direito”, haverá coerência e bom funcionamento dos diferentes esquemas e organismos juridicamente responsabilizados pela maximização da qualidade de vida humana.

Os signos linguísticos e a semiótica são instrumentos úteis na formação dos argumentos e na assertiva do convencimento. O alvo é consenso, e seria excelente que esse “pacto conjunto” gerasse “*una comunidad intersubjetiva que cubre três planos distintos: el de un acuerdo normativo, el de un saber preposicional compartido, y el de una mutua confianza en la sinceridad subjetiva de cada uno, [...]*” (HABERMAS, 1999, p. 394) São as funções do acordo linguístico que balizarão e tornarão viável a passagem de um sistema beligerante, no qual setores explorados da população continuam a mercê da órbita mais abastada (os ‘donos’ do poder) para uma situação não maniqueísta e pautada por sentimentos e razões de alvitre superior, sempre visando o êxito dos envolvidos – todos eles.

No Brasil, as políticas públicas de caráter meramente programático e a escassez de iniciativas deliberativas, torna árdua (e mesmo inaplicável) a concretização de estruturas organizadas voltadas à construção do convencimento e ao debate saudável que gera, por certo, resultados favoráveis ao desenvolvimento nacional.

Entre as razões da imprecisão na opinião pública, quanto à maneira de organização estatal, está na concessão de novos protagonismos que passam a tornar a “palavra” dos mais fortes (por exemplo, o ativismo judicial ‘decide’ em nome da nação) portadora de uma abrangência extraordinária. “O STF pode pressupor um determinado conceito como de consenso pela comunidade científica ou mesmo pela população brasileira, sem que, efetivamente, a generalidade das pessoas o tenha examinado.” (RECK, 2009, p. 190) Selecionam-se e manipulam-se exposições volitivas; o “pensamento sensível” – razão moderna dos intérpretes participantes na confecção ontológica da civilização e das comunidades locais – não tem êxito seguro, é rechaçado por amorfas valorações ontologicamente centralizadoras e arbitrárias.

Os serviços públicos, dadas as tratativas inapropriadas entre administradores e administrados, não correspondem ao adequado discurso consensual proposto por Habermas. Contudo, desafios e circunstâncias adversas tornam, por hora, utópica uma fixação nacional de parâmetros e espectros nos quais possa haver diálogo e cooperação entre todos os milhões de interessados no bom funcionamento dos equipamentos e na exitosa destinação dos bens coletivos (pertencentes ao público, mas “controlados”, ainda, por uma minoria). Sendo assim, embora contribua imensamente, a Teoria do Agir Comunicativo permanece afastada das

práticas quotidianas e, apenas numa futura construção societária – com o mínimo de apoio e preparação governamental e não governamental – sua força e veracidade serão experimentadas.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme demonstrado alhures, é urgente a promoção de iniciativas que tornem eficientes os serviços e as modalidades de atenção à sociedade. O Poder Público já não ostenta, como outrora, absolutismo. O Estado-Executivo, assim como os particulares, deve atender com presteza e êxito seguro aos intentos coletivos e, isso só se fará realidade, quando um debate frutífero se constituir na “ordem do dia” para os governantes.

A *prima rario* da Administração – organizar e apresentar as atividades estatais como prudentes e efetivas –, embora difícil de resumir e inconstante ao longo dos tempos, é susceptível de consagração e pode ser fielmente observada no patamar do sincero e irrepreensível compromisso dos gestores e representantes com respeito aos administrados e representados que, por sua vez, devem ter voz ativa nos momentos decisivos para seu futuro e sua própria direção.

A tese comunicativa e discursiva de Habermas em vários aspectos contribui para uma tipificação de sentidos que entrecruzam os tradicionais limites entre comandos e observância de normas. O profundo desprendimento de imagens teóricas e, até mesmo, de preconceitos culturais e discriminações negativas é senda possível e hábil para diluir más iniciativas (ante o administrador) e certas inseguranças compreensíveis, enunciadas pelo cidadão – “leigo” – e oriundas do medo que um suposto *Leviatã* causaria. O Estado, bem como seus agentes, corretamente chamados “Servidores Públicos” não deve ser maior, nem mais laureado do que seus edificadores e financiadores: os homens e mulheres titulares e merecedores dos melhores Serviços básicos possíveis.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, A. E. de; RECK, J. R. *Direito e ação comunicativa: apresentação e fundamentação teórica da matriz linguístico-pragmática de Jürgen Habermas e suas repercussões na compreensão do direito*. Porto Alegre: HS Editora, 2013.

BITENCOURT, C. M.; CALATAYUD, E. D.; RECK, J. R. *Teoria do direito e discricionariedade: fundamentos teóricos e críticas do positivismo*. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

\_\_\_\_\_. *Direito administrativo*. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

DUGUIT, Leon. *Las transformaciones generales del derecho privado desde el código de Napoleón*. 2. ed. Madrid: Francisco Beltran, s-d.

GABARDO, Emerson. *O jardim e a praça para além do bem e do mal: uma antítese ao critério de subsidiariedade como determinante dos fins do estado social*. 412 f. Tese. (Doutorado em Direito do Estado), Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2009.

HABERMAS, Jürgen. *Teoría de la acción comunicativa I: racionalidad de la acción y racionalización social*. 4. ed. Madrid: Taurus Humanidades, 1999.

\_\_\_\_\_. *Agir comunicativo e razão destrancendentalizada*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2002.

MATTIA, C. de; ZAPPELLINI, M. B. Ética e coprodução de serviços públicos: uma fundamentação a partir de Habermas. In: **Cadernos EBARE.BR**, vol. 12, n. 3, pp. 573-589, jul-set/2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cebape/v12n3/v12n3a03.pdf>. Acessado em 20. jan. 2017.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

RECK, Janriê Rodrigues. *Observação pragmático-sistêmica do conceito de serviço público*. 319 f. Tese. (Programa de Pós-Graduação em Direito) -Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2009.