

DOI: 10.9732/P.0034-7191.2018V116P309

---

## Participação popular e controle social: uma análise dos conselhos públicos à luz da teoria habermasiana

*Popular participation and social control:  
an analysis of public advice in the light of the  
habermasian theory*

*Patrícia Verônica Nunes Carvalho Sobral de Souza*<sup>1</sup>  
*Henrique Ribeiro Cardoso*<sup>2</sup>

- 
- 1 Doutora em Educação e Mestra em Direito pela Universidade Federal de Sergipe (UFS). Doutoranda em Direito Público (UFBA). Especialista em Direito do Estado e Especialista em Direito Municipal (UNIDERP). Especialista em Direito Civil e Processo Civil pela Universidade Tiradentes (UNIT). Especialista em Auditoria Contábil pela Universidade Federal de Sergipe (UFS). Professora de Graduação e Pós-graduação da Universidade Tiradentes (UNIT). Diretora Técnica do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe.
  - 2 Doutor em Direito, Estado e Cidadania (UGF/Rio), com Pós-doutorado em Democracia e Direitos Humanos (IGC - Universidade de Coimbra); Pesquisador em Estágio Pós-doutoral no Programa de Pós-graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba (PPGCJ/UEPB) na área de concentração Direitos Humanos e Desenvolvimento; Mestre em Direito, Estado e Cidadania (UGF/Rio); Professor do Programa de Pós-graduação da Universidade Federal de Sergipe (Mestrado/PRODIR/UFS) e do Programa de Pós-graduação da Universidade Tiradentes (Mestrado/PPGD/UNIT); Promotor de Justiça da Primeira Curadoria da Fazenda Pública em Sergipe (MPSE); Membro da Academia Sergipana de Letras Jurídicas (ASLJ).

**Resumo:** Este estudo analisou os meios pelos quais se instrumentaliza a atuação da sociedade na fiscalização das ações do governo. Foram examinados, com base na teoria da ação comunicativa de Habermas, os Conselhos Públicos, além das audiências e consultas públicas como modalidades de controle social que podem ser estimuladas e aprimoradas, bem como qual o nível de envolvimento da sociedade com essas ações. Com a premissa de que os cidadãos se envolvem ou participam da Administração pública de forma incipiente. O trabalho é concluído com considerações sobre contribuições para o incremento da cultura democrática cidadã.

**Palavras-chave:** Ação comunicativa. Administração Pública. Controle Social. Participação popular.

**Abstract:** This study analyzed the means by which the performance of society is instrumental in the supervision of government actions. Habermas's theory of communicative action, the Public Councils, were examined, as well as public hearings and consultations as modalities of social control that can be stimulated and improved, as well as the level of involvement of society with these actions. With the premise that citizens are involved or participate in the Public Administration in an incipient way. The work is concluded with considerations about contributions to the increment of democratic citizen culture.

**Keywords:** Communicative action. Public administration. Social Control. Popular participation.

## 1 Introdução

O ordenamento jurídico brasileiro, com base na Constituição Federal de 1988, garante aos brasileiros uma série de

direitos, ao tempo em que impõe, também, deveres. Com a disposição do artigo primeiro, a Carta Magna aduz os princípios fundamentais da República, dentre eles a cidadania e a dignidade da pessoa humana. Outrossim, estabelece que todo o poder emana do povo que o exerce por meio de representantes eleitos democraticamente, ou, inclusive, diretamente, nos termos da Carta Maior.

Com fundamento em referida dogmática constitucional que guia o sistema jurídico brasileiro, este artigo aborda, de maneira objetiva, os meios pelos quais se instrumentaliza a atuação da sociedade na fiscalização, de forma responsável e consciente, das ações de governo, mais precisamente através dos Conselhos de Políticas Públicas.

O exercício da cidadania, consubstanciado no Princípio da Participação Popular, é direito (e dever) de todo cidadão, ao passo em que configura importante tipo de controle conhecido como social. Destarte, com supedâneo na teoria da ação comunicativa desenvolvida por Habermas, são examinados, como campo de estudo, os institutos dos Conselhos de Políticas Públicas, importantes formas de controle e participação social, cujo objetivo principal é evidenciar de que forma tal modalidade de controle pode ser estimulada e aprimorada, bem como apurar qual o nível de envolvimento da sociedade com ações de fiscalização e controle dos atos do Poder Público.

Adotou-se como premissa o fato de que, apesar de existirem instrumentos e meios de ação eficazes para o adequado funcionamento do controle social, os cidadãos se envolvem minimamente nas atividades de fiscalização e cobrança da Administração Pública.

O presente artigo tem por finalidade, portanto, uma maior compreensão acerca do meio alternativo de controle da Administração Pública, exercido pelo arranjo social, isto

é, o povo atua através da sociedade civil. A discussão aborda a existência e a forma de atuação dessa espécie de controle, sob o prisma da teoria habermasiana<sup>3</sup>, bem como seu papel na implementação de políticas públicas para a concretização da governança democrática.

O estudo foi elaborado com base no método dedutivo, onde a pesquisa bibliográfica desenvolver-se-á do geral para o particular, por meio de princípios, leis ou teorias compreendidas por sua veracidade, todas consideradas irrefutáveis.

O tema proposto está dividido em três tópicos, consoante explanação desenvolvida a seguir. Inicialmente sobre os conceitos de controle social e o princípio da participação popular como direito e dever de qualquer cidadão, afastando o excesso de individualismo, contribuindo com o Estado na melhoria da sociedade, de um modo geral, fiscalizando e acompanhando sempre os atos dos governantes.

Em um segundo momento, cuida-se da teoria da ação comunicativa, de Jürgen Habermas, relacionando seus conceitos ao exercício do controle social.

Por último, são analisados os instrumentos de controle social da Administração Pública, especificamente os Conselhos Públicos. Além de se discutir as consultas e as audiências públicas. Além disso, são abordados criticamente tais institutos, com dados acerca de seu efetivo funcionamento. Por fim, o estudo é concluído com considerações sobre eventuais contribuições para o incremento da cultura democrática cidadã.

---

3 Esta tem como pressuposto que os atores envolvidos procuram harmonizar seus interesses e planos de ação, através de um processo de discussão, buscando um consenso que servirá de base para a defesa da democracia no cenário político.

## 2 Princípio da participação popular e controle social

Neste primeiro momento, para a adequada compreensão do tema, urge efetuar as devidas distinções terminológicas entre as concepções de *participação popular* e *controle social*. Neste particular, são de referência obrigatória as propostas de Carlos Ayres Britto<sup>4</sup>. O autor diferencia o *controle social* - visto como direito público subjetivo oponível ao Estado, que possui um dever de ação ou omissão - da *participação popular* - decorrente de um poder político, por meio da qual o povo se assume enquanto instância deliberativa. Enquanto o primeiro (*controle social*) caracteriza-se pelo objetivo que o particular tem de usufruir de uma situação jurídica em face do Poder Público, a caracterizar um reflexo da cidadania e da liberdade, a segunda (*participação popular*) se determina pela conformação, pela atuação do cidadão, da vontade do Estado, em consequência do exercício da soberania popular.

Feitas as devidas distinções entre os termos, pode-se agora tratar especificamente do princípio da participação popular, não sem antes fazer uma breve contextualização.

É cediço que o fim último do Estado é propiciar o bem estar social dos seus cidadãos<sup>5</sup> (a felicidade) e também dar-lhes a paz, evitando conflitos. Para este desiderato a Pública Administração teve de evoluir nos seus pilares. Inicialmente ela era patrimonialista: neste caso a sua finalidade primordial era satisfazer o príncipe, isto é o chefe do Estado e não a população, vez que, aí, o patrimônio público se confundia com o do soberano-administrador público, que não pres-

---

4 BRITTO, 1992.

5 "Historicamente, o Estado não é visto como um órgão ao lado da sociedade, oriundo de um contrato social, mas como uma entidade acima da sociedade". PEREIRA; SPINK, 2006, p. 266.

tava contas de sua gestão à sociedade<sup>6</sup>. Decorrendo disto algumas consequências como: o nepotismo, a corrupção, a falta de planejamento, a ineficiência e etc. Por óbvio, esta situação não atendia ao objetivo finalístico do Estado que era a satisfação dos interesses sociais. Daí surgiu o modelo burocrático da administração pública, com forte propagação nas administrações públicas durante o século XX<sup>7</sup>, manifestou-se diante da exigência de obstar o regresso às práticas ditas como absolutistas, bem como à adoção do seu modelo patrimonial de gestão. O objetivo dessa transformação foi limitar o poder do seu titular, o soberano, condicionando sua gestão e impedindo a confusão patrimonial deste com o Estado, por meio de elaboração de instrumentos formais que impedissem o retorno das antigas práticas. O modelo burocrático, portanto, buscava, dentre tantos desígnios, a efetivação da impessoalidade<sup>8</sup> na atuação da Administração Pública, na medida em que ocorre a profissionalização do sujeito que assumira o cargo e seu exercício a ser implementado com mecanismos formais. Todavia, o crescimento das funções atribuídas ao Estado resultou em crise fiscal e, con-

---

6 A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 prevê em seu Art. 15.º: A sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração.

7 Cabe ressaltar, desde o século XVI o modelo burocrático era muito disseminado nas administrações públicas, nas organizações religiosas e militares, em especial, na Europa. A partir desta época este modelo foi encaucado com profundidades variadas e em muitos níveis organizacionais, resultando na sua admissão no século XX em organizações públicas, privadas e no terceiro setor. No Brasil, a reforma iniciada pelo Decreto-lei nº 200/67 foi uma tentativa de superação da rigidez burocrática, podendo, nas palavras de Bresser-Pereira (2006, p. 244), ser considerada como um primeiro momento de administração gerencial pátria.

8 Disto extrai-se a latente influência do modelo burocrático na Carta Magna de 1988, instituindo o princípio da impessoalidade, contido no *caput* art. 37, como pressuposto essencial para o regime do concurso público para ingresso em cargos e empregos públicos, que à época absolutista podiam ser livremente ocupados ante a indicação do soberano.

sequentemente, na ineficiência de sua atuação. Disto, surge a sucessão do modelo burocrático para o modelo gerencial de Administração Pública. Oportuno destacar, a transformação do modelo administrativo também ocasionou a noção acerca das funções estatais que visavam elidir a lentidão administrativa devido a ortodoxia burocrática, visto que a atuação do Estado era por demais morosa e ineficaz.

O modelo gerencial, que absorveu os moldes de ação da iniciativa privada na gestão da coisa pública, conferia agilidade, para alcançar seus misteres de otimização/eficiência da ação Estatal, visando atender além da paz, o bem estar social dos seus cidadãos. Isto foi feito através da criação das empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações, autarquias, concessões de serviços públicos e etc, que, usando dos meios gerenciais da iniciativa privada, procura atender às necessidades sociais de forma cogente, intitulada de descentralização administrativa, submetida ao controle de resultados. Logo, o Estado através do modelo gerencial busca concretizar os valores de eficiência na prestação de serviços, eficácia, competitividade, produtividade, descentralização, *marketization*<sup>9</sup> e *accountability*<sup>10</sup>. Ela procura melhor desenvolver as políticas públicas pelo Estado intentando satisfazer, numa configuração mais pronta, a coletividade. Este é o fundamento e o argumento que impulsionam o avanço da Pública Administração de Estado patrimonialista a Estado gerencial. Motivação esta que nunca pode e deve parar,

---

9 Este termo é utilizado para a aplicação de instrumentos de mercado na esfera da esfera pública. Como exemplos de instrumentos de mercado tem a introdução da competição entre órgãos públicos e entre estes e agentes privados.

10 Este termo traduz a prestação de contas por parte de quem foi incumbido de uma função àquele que requereu a função (relação entre o agente e o principal). Sendo, ainda, este termo compreendido como a soma das definições de responsabilização, transparência e controle.

pois se assim acontece necrosará e fenecerá. Juridicamente o alicerce desta evolução está basicamente na Constituição Federal, que se lê nos artigos que cuidam principalmente da Intervenção do Estado Brasileiro no Domínio Econômico (artigo 171 e seguintes da CF/88). É de se destacar que o Estado Gerencial no Brasil teve como principais arquitetos os ministros Hélio Beltrão e Bresser Pereira.

Nesta linha, foi configurado um modelo de Administração Pública gerencial<sup>11</sup> em substituição ao antigo modelo burocrático, que se tentou conscientizar o próprio Estado de que o seu objetivo é atender ao cidadão, oferecendo a este pleno controle sobre os resultados das ações da máquina estatal. Romualdo Flávio Dropa<sup>12</sup> explicita que se vive um momento sem precedentes, em que se tenta transformar o Estado num instrumento eficiente para o exercício e realização da cidadania. Dessa forma, surgiu a reflexão sobre o que seria essencial ao Estado como prestação direta, bem como na função da sociedade inserida neste novo contexto<sup>13</sup>.

Ao enfatizar a mudança no modelo de Administração Pública, percebe-se que o Estado passa a ser visto como um meio de consolidar a cidadania. Em outras palavras, o bem-estar do cidadão é o fim de qualquer atuação do Estado.

Pode-se afirmar, por conseguinte, que o princípio da participação popular se materializa no momento em que

---

11 “Agora, fomenta-se a ideia de que o Estado deve ser guiado para uma gestão que alcance patamares de eficiência, com claros resultados face a boa condução da *res publica*, que deve cada vez mais ser resguardada dos interesses privados escusos [...], com a otimização dos recursos, que haja descentralização para o alcance da eficiência, que a produção de bens e serviços seja ordinariamente feita pelas empresas privadas, com agências reguladoras eficazes e independentes, e que ocorra a delegação de autoridade e responsabilidade ao gestor público, com rígido controle.” SOBRAL DE SOUZA, 2011, p. 6.

12 DROPA, 2004.

13 PEREIRA, 2009.



o cidadão, a despeito de um interesse exclusivamente individual, objetiva o bem comum, na busca por melhorias coletivas. De fato, trata-se de o *povo participar* do governo, seja por meio de formulação conjunta de políticas públicas<sup>14</sup>, debates, compartilhamento de responsabilidades, seja através de diversos instrumentos disponíveis no ordenamento jurídico. A efetiva participação popular, como se nota, é a base de um Estado Democrático de Direito.

Guilherme Peña de Moraes<sup>15</sup>, a respeito do princípio democrático, informa que este está relacionado aos regimes políticos, caracterizado pela titularidade do poder estatal pelos cidadãos (governo do povo), exercido por via representação política (governo pelo povo), com a finalidade de atender aos interesses populares (governo para o povo, visando o seu bem estar). Por consequência, o poder não é dos titulares de mandato, mas do povo. Aqueles são meros representantes da sociedade.

Ademais, no que se refere ao meio de exercer o poder político, a representação é compreendida não somente como o meio ideal, mas também como o único viável. Com efeito, o cerne principal da questão da democracia atual brasileira é o processo eleitoral, onde a ação de maior importância se consubstancia através do voto, por meio do qual são escolhidos os representantes e responsáveis pelas decisões estatais<sup>16</sup>.

---

14 “Pode-se afirmar, portanto, que as políticas públicas resultam, em sua essência, da coordenação entre os campos político, jurídico, econômico e social com o objetivo de satisfazer uma finalidade teleológica, pois visam, teoricamente, melhorar a realidade da população, a partir da promoção da justiça social. Entretanto, quando se analisa a realidade brasileira, o que se encontra são inúmeras contradições entre o que determina a teoria e o que acontece na prática político-administrativa, especialmente no âmbito da Administração Pública.” (COELHO; DE ASSIS. 2017, p. 546.)

15 MORAES, 2014.

16 SANT’ANNA, 2003.

Ubiratan Aguiar et al<sup>17</sup> possui o entendimento de que a participação do indivíduo na vida política é um indicador eficiente do desenvolvimento de um povo. Conforme alega, os países mais desenvolvidos, em geral, têm um controle social forte, uma vez que os cidadãos preocupam-se minuciosamente com a aplicação das verbas públicas. E prossegue o autor com o argumento de que um controle social eficaz depende respectivamente da vontade do povo e do Estado. Sem uma boa educação os cidadãos não poderão se assegurar de que as políticas públicas *lato sensu* são cumpridas a contento. E arremata com a afirmação de que, em alguns lugares, é comum a deficiência na educação da população como subterfúgio para a manutenção de alguns políticos no poder.

Logo, como a história sempre demonstra, a parcela da sociedade desprovida de recursos é a que mais sofre com a incompetência, a corrupção e a ineficiência de maus gestores públicos. É fundamental que os setores esclarecidos da sociedade (acadêmicos, juristas, advogados, juízes, promotores, profissionais liberais, etc.) tomem direção em estimular permanentemente uma cultura democrática cidadã, que se reflita não somente pelo exercício do voto, mas pelo efetivo controle social.

A participação popular é mecanismo indispensável para a consolidação da democracia. É fundamental que se integre a sociedade ao contexto sócio-político, com consequências diretas na incorporação de práticas que impulsionem o controle social.

Para a Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>18</sup>, apesar de o controle ser responsabilidade do Estado, o administrado dele participa; pode e deve provocar o controle, não somente na

---

17 AGUIAR, U. D. de; ALBUQUERQUE, M. A. S. de; MEDEIROS, P. H. R., 2011.

18 PIETRO, 2013.

defesa de interesses particulares, mas, igualmente na defesa do interesse coletivo, por meio dos instrumentos que a Constituição lhe defere, pode concretizar o mais eficaz meio de controle: o controle popular.

Os princípios fundamentais, insculpidos no Título I da Constituição Federal, além de visarem a estruturação do Estado em bases democráticas, reforçam o valor da expressão “controle social”, entendida como o poder da sociedade. Para o aperfeiçoamento da democracia brasileira, deve o próprio Estado aproximar a sociedade do controle da Administração Pública.

Ainda nesta perspectiva histórica, José Maria Jardim<sup>19</sup>, relaciona transparência e democracia no Brasil. Para ele, a persecução da transparência no Brasil tornou-se pauta política na redemocratização do país, após vinte e um anos de ditadura militar. A transparência do Estado, revelada na possibilidade de acesso à informação governamental, constitui requisito fundamental para o controle pela sociedade. Entendido como direito e, ao mesmo tempo, projeto de igualdade, o acesso à informação incorporou-se a outras perspectivas democratizantes.

Isto posto, com a reabertura democrática do Brasil, os instrumentos de controle social desenvolveram-se pouco a pouco, pautados nos princípios do *caput* do art. 37 da Constituição Federal. Neste sentido, destaca-se a relevância das Cortes de Contas, na finalidade de estimular o exercício do controle pela sociedade.

Evilânia Lima<sup>20</sup>, em explanação sobre a origem do controle social no Brasil, explica que o ele aparece, de forma mais nítida, no início do processo de redemocratização do país, quando findava o período do governo militar. O foco do

---

19 JARDIM, 1999.

20 LIMA, 2005.

controle se lança sobre a garantia da eficiência e eficácia, seja qual for o programa de governo ou qualidade dos serviços, e busca assegurar que a Administração desenvolva ações em harmonia com os princípios constitucionais da legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência, na direção de uma gestão pública que efetivamente se mostre mais justa e transparente.

Os Tribunais de Contas se posicionam como um agente poderoso e facilitador para a obtenção de um contexto no qual se desenvolva plenamente o controle social. A partir daí o que se espera é a transformação dos tribunais em instrumentos de exercício da cidadania, e que essas instituições venham a ser referenciais de credibilidade na avaliação das políticas governamentais e quicá de controle das mesmas.

Sabe-se que controlar significa verificar se a efetivação de uma certa atividade não se desvia das finalidades ou das normas e princípios que a regem. No âmbito da Administração Pública, o ato de controlar possui significado similar, na medida em que pressupõe examinar se a atividade governamental atendeu à finalidade pública, à legislação e aos princípios básicos do setor público (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência- sem olvidar da eficácia).

Nesse sentido, o controle externo é realizado pelo Poder Legislativo com auxílio dos tribunais de contas. Na esfera do Governo Federal, o Tribunal de Contas da União (TCU) é o competente para auxiliar o Congresso Nacional no exercício do controle externo. Quanto ao controle interno, na esfera federal, a Controladoria-Geral da União (CGU) é o órgão responsável do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e deve desenvolver as funções de controle interno, correição, ouvidoria, além das ações voltadas para a promoção da transparência e para a prevenção da corrupção.

Com efeito, outros órgãos públicos também atuam na prevenção, controle, investigação e repressão da corrupção. Dentre os mais importantes: o Ministério Público Federal, os Ministérios Públicos Estaduais, o Tribunal de Contas da União, os Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios, as Controladorias dos Estados, a Polícia Federal, as Polícias Estaduais, o Poder Legislativo e o Poder Judiciário.

Entretanto, diante da complexidade das estruturas político-sociais do país e do próprio fenômeno da corrupção, o controle da Administração Pública não se deve restringir ao controle institucional. Necessário se faz a participação de toda a coletividade e da sociedade organizada no controle do gasto público, monitorando permanentemente as ações governamentais e exigindo a aplicação adequada dos recursos arrecadados.

A antiga Controladoria-Geral da União (CGU), atual Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União<sup>21</sup> confeccionou uma cartilha com orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social por meio de uma atuação eficaz. Nesta importante iniciativa, é trazido como conceito de controle social:

[...] a participação do cidadão na gestão pública, é um mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania. No Brasil, a preocupação em se estabelecer um controle social forte e atuante torna-se ainda maior, em razão da sua extensão territorial e do grande número de municípios que possui. Assim, o controle social revela-se como complemento indispensável ao controle institucional, exercido pelos órgãos fiscalizadores. Para que os cidadãos possam desempenhá-lo de maneira eficaz, é necessário que sejam mobilizados e recebam orientações sobre como podem ser fiscais dos gastos públicos.<sup>22</sup>

---

21 Vide Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016.

22 BRASIL, 2012, p. 9.

Nestes termos, a participação efetiva da população é imprescindível para o melhor desempenho dos órgãos estatais de controle. Considerada a grandeza territorial do país, por mais que se tenha o aprimoramento das técnicas e recursos humanos empregados no exercício do controle, é praticamente impossível a efetiva e integral fiscalização pelas instituições isoladamente.

Boaventura de Sousa Santos<sup>23</sup>, em crítica à teoria política liberal, argumenta que, ao teor desta concepção, o princípio da cidadania se refere apenas à cidadania civil e política e o seu exercício tem sido formalizado tão somente no voto. Excluídas estão outras formas de participação política, uma restrição sofisticada, a exemplo do que preleciona a teoria *schumpeteriana* da democracia. Quando, pois, se reduz a participação política ao exercício do direito do voto, de igual forma se vai alçar a questão da representação democrática fundada na distância, na diferenciação e até na opacidade percebida entre representante e representado.

Sob este viés, é importante que os brasileiros não concretizem sua cidadania somente pelo exercício do voto, que ilustra apenas um dos aspectos da cidadania, mas que, muito além disso, intervenham na construção conjunta de uma sociedade mais equânime e democrática.

Em explanação acerca da questão da representação política, José Murilo de Carvalho<sup>24</sup> aduz que ela não funciona como solução para os grandes problemas da maioria da população. O papel dos legisladores se restringe, no equivocado entendimento dos votantes, ao de intermediários de favores pessoais frente ao Executivo. O eleitor troca o voto pelas promessas de favores pessoais. O deputado, por sua vez, apoia o governo, mas, pleiteando a recompensa tanto

---

23 SANTOS, 1991.

24 CARVALHO, 2002.

cargos quanto verbas que serão rateadas entre seus eleitores. Surge daí um quadro doentio, no qual os personagens eleitores criam ojeriza aos personagens políticos, mas seguem elegendo os mesmos candidatos, sempre na esperança de que ainda terão possibilidade de arrebanhar os benefícios pessoais.

Destarte, deve haver uma mudança na consciência da coletividade para que se supere uma visão egoística da política e haja um salto qualitativo no engajamento da sociedade nas práticas de participação popular e controle social. Passa-se, de logo, à análise da teoria de Habermas.

### 3 Teoria da ação comunicativa como instrumento de controle social

Com efeito, o exercício do controle social está intimamente vinculado ao exercício do poder. Para o exercício do poder é relevante que exista uma relação de desigualdade entre quem impõe a vontade e quem se subordina a ela, além da perspectiva de que o controle não acarrete entraves os objetivos almejados pelo superior.

O poder, por sua vez, pode ser *plurifacetário*, demonstrando-se através de diversas formas, ou *pluridimensional*, por possuir diversos campos de atuação, como o poder político, econômico, entre outros. No modelo do Estado Democrático de Direito o poder, especialmente, deve equivaler a uma legitimidade, através da legalidade, visto que o poder legítimo é aquele que possui formas de coerção e que exerce o comando, em consonância com as regras jurídicas assentadas pela Constituição Federal de 1988.

Neste contexto, o controle pode ter duas teorias, uma com base *liberal funcionalista*, com a finalidade de impor regras e modelos de conduta para obstar ações destoantes

da sociedade, para ampliar o bem-estar social, condicionar a interferência caso seja pertinente, elaborar os meios de controle de forma democrática e responsabilizar os sujeitos do controle.

A segunda teoria é a definida como *conflitiva*, que adota a existência da concentração de poder econômico e político, para a atuação do controle sobre aqueles que possuem condutas contrárias à ordem estabelecida. Para esta teoria, o controle é exercido sobre as esferas mais desprovidas economicamente, impossibilitando e efetiva concretização do controle social democrático para toda a sociedade, sem distinção<sup>25</sup>.

Frente às duas teorias, pressupõe-se que a *conflitiva* se enquadra como a mais apropriada aos modelos atuais de conduta. Contudo, qualquer que seja a forma de controle social, este não pode afrontar os direitos e garantias fundamentais do cidadão previstos na Carta Magna.

Isto posto, adota-se um controle em prol da garantia do processo democrático ao mesmo tempo em que possibilite um âmago moral para as ações políticas, como elemento das próprias ações estatais. Isto é, um controle social que adote e pressuponha os interesses individuais e libertários dos indivíduos diante dos direitos coletivos e sociais, fomentando os deveres éticos do indivíduo perante a sociedade.

Neste contexto, mesmo que se almeje uma legitimação do poder por via legal, em respeito à Constituição e a efetivação de consenso, a prática demonstra a inexistência desse consenso, na medida em que os meios de comunicação entre o cerne do sistema estatal, composto pela política e como resultado pelo aparelho de exercício estatal e a periferia, composta pela sociedade civil, estão colonizados pelos sistemas axiológicos econômicos, sociais e midiáticos, conforme

---

25 SABADELL, 2013.



demonstra a teoria da ação comunicativa sustentada por Jürgen Habermas.

Para uma adequada compreensão do controle social exercido pelo povo sobre a Administração Pública, adotam-se as ideias do filósofo alemão Jürgen Habermas quanto à teoria da ação comunicativa, necessária se faz uma devida análise de conceitos básicos trazidos pelo autor em sua teoria social, como o de *mundo da vida* e *mundo sistêmico*, tendo como ligação entre eles o Direito criado por meio do consenso.

Para Habermas, mesmo diante da complexidade de definição do *mundo da vida*, ele a compreende

[...] inicialmente como correlato dos processos de entendimento. Sujeitos que agem comunicativamente buscam sempre o entendimento no horizonte de um mundo da vida. O mundo da vida deles constitui-se de convicções subjacentes mais ou menos difusas e sempre isentas de problemas.<sup>26</sup>

Daí Habermas<sup>27</sup> afirma que a ação ou dominação de situações é um processo circular, tendo em vista que, ao mesmo tempo em que os agentes são influenciados pelo *mundo da vida*, nele também influem, operando transformações a atualizações.

Uribe Riviera<sup>28</sup> conceitua *mundo da vida* como o horizonte onde se realiza uma determinada situação de ação, constituindo o conjunto de referências culturais que permite interpretar os componentes internos de uma situação de ação. Ou seja, no *mundo da vida* se encontram substratos culturais que possibilitam a compreensão interpretativa de determinado contexto fático de ação. Ultrapassando a dimensão cultural, o *mundo da vida* seria aquele articulador dos processos de interação social e de socialização dos indivíduos. O *mundo*

---

26 HABERMAS, 2012, p. 138.

27 HABERMAS, 1987.

28 URIBE RIVIERA, 1995.

*da vida* se traduz como aquele universo constituído por três estruturas simbólicas: cultura, sociedade e personalidade, ajuntando-se a essa simbologia, a ação teleológica, cuja lógica é melhor entendida pelas vias do olhar do sistema.

Impende destacar que, para Habermas, o conceito de *mundo da vida* não se limita à dimensão cultural, mas abarca outras, tais como a dimensão de integração social (Durkheim) e de socialização dos indivíduos (Mead). Para o filósofo alemão, o nível de racionalização da ação comunicativa depende do desenvolvimento cognitivo-moral dos indivíduos e do grau de desenvolvimento normativo dos coletivos, os quais se acumulam como capacidades do *mundo da vida*. Este é identificado por Habermas<sup>29</sup> como “uma rocha ampla e inamovível de lealdades, habilidades e padrões de interpretação consentidos”, um “maciço pano de fundo consensual”. O lugar teórico do agir comunicativo se situa entre discurso e mundo da vida.

O segundo conceito a ser tratado é o de *mundo sistêmico*. Este pode ser compreendido como composto por elementos informativos da economia e da política. Lelis e Faria<sup>30</sup> argumentam que na sociedade atual a faceta da realidade está desassociada do *mundo da vida*, operando de modo independente, a despeito da ação comunicativa, voltada ao entendimento mútuo. Neste *mundo sistêmico*, a orientação é no sentido de fins de ação instrumental, havendo influência da mídia, do dinheiro e do poder.

Como já delineado, em obra específica sobre o tema, em análise da Teoria do Agir Comunicativo de Habermas<sup>31</sup>, se identifica a existência de atos de fala concretizadores de uma ação social. Tais atos teriam por objetivo identificar e

---

29 HABERMAS, 2003, p. 40.

30 LELIS E FARIA, s.d., p. 10.

31 CARDOSO, 2010.

propor modelos de fala produtores de resultados mais justos, promotores do bem comum e pautados pela correção normativa. Neste intuito, Habermas apresenta uma modalidade de coordenação do processo comunicativo – *atos ilocucionários* – voltados ao acordo num agir comunicativo forte.

Nesta perspectiva, Habermas critica a *colonização do mundo da vida* pelo *mundo sistêmico*. Isto é, as ações dos atores sociais são, em grande parte, direcionadas pelo racionalismo instrumental, mecânico. O fim visado é tão somente o bem-estar individual, prevalecendo um intuito egoístico.

O poder econômico e o poder político, ante sua força incontestável, impõem sua ideologia no *mundo da vida*. Habermas propõe, como solução a esse problema, uma reformulação da racionalidade por meio da linguagem que deve ter por objetivo o consenso.

A racionalidade de Habermas é constantemente referida pelo mesmo como uma “razão prática” que não se configura em nenhum fenômeno elementar, mas no “entrelaçamento operado na moldura de interações sociais entre racionalidade epistêmica, teleológica e comunicativa.”<sup>32</sup> A razão prática – ou razão em seu uso prático – em Habermas é discursiva, resultando do somatório de três racionalidades parciais.

A racionalidade<sup>33</sup> se faz presente então na “estrutura proposicional do conhecer, na estrutura teleológica do agir

---

32 Observa Habermas, que Kant desvincula a razão prática da teórica: razão prática pura, ou razão em seu uso prático, é “a faculdade de ideias constitutivas que determinam a vontade, enquanto no uso teórico ela demonstra ser uma faculdade de ideias que *instrui* o conhecimento ligado ao entendimento.” (2004, p. 117)

33 “Racional é também a faculdade de prova da realidade (Freud), de aprender por enganos e erros (Popper), de solucionar problemas em contextos de ação retroacoplados (Gehlen), de escolher meios orientados a fins (M. Weber) – podem-se acrescentar vários outros modelos proeminentes; os que citei

e na estrutura comunicativa do falar.”<sup>34</sup> Numa estrutura discursiva – a práxis da argumentação é um reflexo do agir comunicativo – há um entrelaçamento destas três raízes de racionalidade: a racionalidade epistêmica, a racionalidade teleológica, e a racionalidade comunicativa<sup>35</sup>. Estes três aspectos autônomos da racionalidade se entrelaçam pelo *medium* comum da linguagem<sup>36</sup>. A racionalidade discursiva, o expressar-se racionalmente por pretensões de validade, entrelaça as três formas de racionalidade: epistêmica, teleológica e comunicativa<sup>37</sup>.

Por meio do diálogo e discussão das ideias, os atores sociais podem subverter a lógica perversa do mundo sistêmico, que subjuga (coloniza) o *mundo da vida*. É neste sentido que a contribuição do filósofo alemão, por meio de sua teoria do discurso, possibilita a legitimação do Direito enquanto instrumento de consolidação do controle social e aprimoramento da democracia.

Para Habermas, ainda, em conformidade com o pensamento de Marx Weber a racionalização é compreendida como a “autonomização cognitiva do *direito* e da *moral*, ou seja, a dissociação de discernimento moral-práticos, doutrinas, princípios, máximas e regras de decisão éticas e jurídicas em relação a imagens de mundo nas quais estavam alojados no início”.<sup>38</sup>

---

não se reduzem simplesmente ao esquema ‘fundamentação’ ou ‘resgate discursivo de pretensões de validade’ (Habermas)”. (SCHNÄDELBACH *apud* HABERMAS, 2004, pp. 99-100)

34 HABERMAS, 2004, p. 101.

35 A racionalidade comunicativa é inerente à aplicação comunicativa de expressões linguísticas (Ibid. p. 107).

36 *Ibidem*, 2004, p. 126.

37 *Ibidem*, 2004, pp. 101-102.

38 HABERMAS, 2012, p. 296.

Decerto, para Habermas o direito é um mecanismo linguístico de integração social, e para a sua efetiva legitimidade devem haver determinadas condições de caráter democrático, uma vez que o filósofo alemão não aceita que o direito esteja fora de um sistema democrático<sup>39</sup>.

Dessa forma, ressalta-se que o filósofo estabelece que o poder comunicativo era restringido para controlar a vida em sociedades com natureza plural. Nesse contexto, eis que surge o direito como caminho legítimo de integração social<sup>40</sup>.

A Teoria do Agir Comunicativo de Habermas, calcada na identificação e no preenchimento de condições de validade<sup>41</sup>, especialmente a pretensão de correção normativa, interliga-se, como se demonstrará, com a Ética do Discurso, centrada na noção de uma situação ideal de fala<sup>42</sup>. Para tanto, a argumentação, ou melhor, as regras básicas que perseguem uma argumentação ideal, são postas como tema central do discurso e da ética, sempre balizada pela correção normativa.

Na Ética do Discurso, esclarece Habermas, “a ligação interna entre a moral e a ética não limita a universalidade das pretensões de validade morais”<sup>43</sup>, mas subordina os discursos práticos a restrições a que os discursos teóricos não estão submetidos.

---

39 TEIXEIRA; RADKE *apud* CATTONI DE OLIVEIRA, 2007.

40 TEIXEIRA; RADKE, 2017, p. 93.

41 Habermas identifica quatro condições de validade para a configuração de um agir comunicativo no sentido forte: inteligibilidade, pretensão de verdade, pretensão de sinceridade e pretensão de correção normativa.

42 Em diversas teorias dos filósofos morais ou do direito é comum haver uma expressão ou ponto central que identifica toda a teoria do autor. Assim, a “situação de fala ideal” remete a Habermas da mesma forma que o “consenso sobreposto” e o “equilíbrio refletido” remetem a John Rawls; a figura do “Juiz Hércules” e o conceito de “integridade” em Ronald Dworkin; a tese do caso especial, a argumentação e a ponderação remetem a Robert Alexy; os discursos de aplicação e de fundamentação remetem a Klaus Günther.

43 HABERMAS, 2003, p. 99.

Embora tenha como pano de fundo o *mundo da vida* a que pertencem os atingidos, a ética discursiva de Habermas não fica presa aos valores e decisões que tradicionalmente foram aceitos e repassados por gerações anteriores às atuais<sup>44</sup>. A universalidade impõe que se busque a solução possível de ser universalmente aceita, a única solução que venha a promover um entendimento mútuo. Por pretender, numa idealização, um consenso num procedimento perfeito<sup>45</sup>, a decisão a que se chegará será única, sendo esta a resposta a ser dada para a solução da questão problematizada<sup>46</sup>. A Ética do Discurso é universal, por buscar a única solução em que todos os envolvidos concordem, ou pudessem concordar, caso tivessem se manifestado<sup>47</sup>. A adoção do princípio-ponte da universalização, numa matriz discursiva, assegura o conteúdo moral das decisões em procedimentos regradados e institucionalizados.

Diante de conflitos “mesmo nas condições do pluralismo moderno das visões de mundo, as questões práticas

---

44 Neste ponto está a maior distinção entre a hermenêutica filosófica de Gadamer e a teoria da Ética do Discurso de Habermas.

45 Esclarece Alexy, entretanto, que “uma garantia de consenso em cada questão só se poderia alcançar, portanto, se fosse verdadeira a premissa empírica de que não há desigualdades antropológicas em relação aos homens que se opõem ao discurso e que haja, também sob as condições do discurso ideal, consenso em questões práticas (portanto, em questões de valorações) [...] Não se pode, por isso nem excluir nem aceitar uma garantia de consenso.” (2005, p. 299)

46 Em Habermas, há o objetivo da busca da única solução correta.

47 Para Alexy, quem defende a tese da existência de uma única decisão correta – como Habermas e Dworkin – “separa o conceito de correção dos conceitos de fundamentabilidade e de possibilidade de prova, gerando um conceito *absoluto* de correção que tem um caráter *não-procedimental*.” Para o autor existe a possibilidade de participantes do discurso, depois de uma duração indefinida, defenderem normas que sejam incompatíveis entre si, podendo ser ambas as posições qualificadas como corretas. O conceito de correção em Alexy é relativo; em Habermas e Dworkin, absoluto. Estas posturas dos autores repercutem em suas teorias jurídicas. (CARDOSO, 2009).

são suscetíveis de verdade”<sup>48</sup> há boas razões, pragmáticas e éticas<sup>49</sup>. para se preferir um acordo realizado sem coerção, racionalmente motivado, a alternativas como violência, ameaça, suborno ou engodo<sup>50</sup>.

À vista disso, para a teoria habermasiana o problema do controle social está na ótica em que este controle será exercido *sobre o povo* e não *pelo povo*, uma vez que o sentido da comunicação será do sistema para o *mundo da vida*.

Lelis e Faria<sup>51</sup>, esclarecem, nesse sentido, que o papel do Direito se traduz em institucionalizar a independência do *mundo da vida*, proporcionando o desacoplamento da economia e da política da própria realidade da vida. Entende-se, por conseguinte, que, com o fortalecimento dos conselhos públicos, importantes instrumentos de participação popular e controle social, os cidadãos podem relacionar-se, de modo dialógico, na busca de um consenso afirmativo da democracia.

Ainda, na esfera de definição de controle social, a teoria habermasiana sobre a *racionalização do mundo da vida* pode ser compreendida como um processo onde a esfera econômica, sustenta um ordenamento adequado a suas finalidades, visto que impossibilita a sua extinção ou desconsideração, sob o fundamento de que os modelos adequados afetam a sua capacidade de organização e planejamento para a relevante calculabilidade e previsibilidade das ações.

---

48 HABERMAS, 2004, p. 309.

49 Neste ponto Habermas reafirma que sua Teoria do Agir Comunicativo sustentada por condições de validade análogas às condições de verdade, e regida por um código binário sim/não de correção, não se prende ao convencionalismo, ao decisionismo ou ao existencialismo: ela é antes de tudo calcada em motivos éticos e pragmáticos.

50 A Ética do Discurso se serve da publicidade e da transparência como antídotos à corrupção – e à violência, ameaça, engodo já mencionados.

51 LELIS e FARIA, s.d., p. 11.

Em vista disso, para o alcance de elaboração de uma ordem implícita à evidente desordem ou igualitarismo, presentes nas relações organizacionais, uma ordem adequada ao sistema e, distintamente de uma ordem legal, explícita, deve ser menos apta de crítica por ser menos clarividente, do entendimento dos indivíduos a ela sujeitos, em relação à sua natureza heterônoma.

Logo, diante da possibilidade de determinada validade dessa estruturação teórica, admite-se, também, que a hipótese de simetria do poder nos panoramas de transação e decisão, ante certas questões complexas, ou seja, diante de forças que emanam de controle, é instrumento adequado consubstanciado em um processo de predominância que conserva os novos alicerces de uma situação de desigualdade, adequada à criação de meios de controle *de baixo para baixo*, do grupo sobre si mesmo, mas não *para si mesmo*, onde os meios tradicionais *de cima para baixo* não são mais legítimos ou eficientes.

Isto posto, se eficiente ou não, esse meio de predominância conduz para o objetivo de um *controle social*, na medida em que os indivíduos detêm uma extensa liberdade de ação na esfera de sua atuação na organização, visto que no nível social, na esfera da criação de sua socialização e na esfera de suas relações cotidianas atuais, ocorreu a diminuição dessa liberdade.

#### 4 Controle social na administração pública

O controle social exarado na Carta Magna de 1988, como já mencionado, traz a participação como fundamento essencial. A população, porquanto, através de sua participação, pode intervir perante a tomada da decisão pela administração pública, exigindo medidas que atendam ao



interesse público, bem como pode exigir o controle sobre a atuação do Estado.

É relevante mencionar as espécies de mecanismos democratizadores elaborados pela Administração Pública para efetivar o controle social no Brasil. Entre tais mecanismos destacam-se os conselhos públicos, a consulta e as audiências públicas.

## 4.1 Conselhos Públicos

Os Conselhos foram criados no Brasil por diversos agentes sociais, acadêmicos e políticos, como uma das principais inovações institucionais ocorridas durante o período de redemocratização do país. Nesse contexto, a vontade estava vinculada à premissa da deliberação que, de acordo com os analistas, tornava “os Conselhos arranjos institucionais profundamente promissores no sentido da reforma democrática do Estado”<sup>52</sup>.

Os Conselhos foram elaborados sobre a expectativa conectada às razões teóricas e normativas e, sua crescente distribuição, isto é, proliferação dos espaços públicos, também colaborou para que os Conselhos chamassem a atenção de acadêmicos, políticos e lideranças sociais.

Durante a década de 90, percebeu-se o surgimento de diversos conselhos, em âmbito nacional, estadual e municipal, em diversos setores: saúde, educação, assistência social, defesa de direitos da criança e adolescente, meio ambiente, habitação, dentre outros. Esse implemento de espaços institucionais de participação - conselhos, fóruns e conferências - foi atrelado à diversas reflexões teóricas nas Ciências Sociais, em especial, em relação ao papel exercido pela sociedade civil na consolidação e no aprofundamento da democracia.

---

52 TATAGIBA, 2002, p. 361.

Importante forma de participação popular, os Conselhos Públicos, gestores de políticas públicas são canais efetivos de participação, que possibilitam consolidar na sociedade a cidadania, não como mero direito, mas como realidade. A relevância dos conselhos está em seu papel de fortalecimento da participação democrática da população na formulação e implementação de políticas públicas<sup>53</sup>.

São espaços públicos de composição plural e paritária com membros representantes do Estado e da sociedade civil, de natureza deliberativa e consultiva, cuja finalidade é a formulação e controle da execução das políticas públicas setoriais. Existem nas três esferas de governo (federal, estadual e municipal).

Alguns exemplos de Conselhos Públicos são: Conselho de Alimentação Escolar, Conselho Municipal de Saúde, Conselho de Controle Social do Programa Bolsa Família, Conselho do Fundeb<sup>54</sup>, Conselho de Assistência Social.

Na visão de Vilela<sup>55</sup>, a capacidade atribuída à sociedade civil organizada – sejam movimentos sociais, organizações sindicais e profissionais, dentre outros – de interagir com o Poder Público na definição de políticas públicas e prioridades, constitui forma democrática de controle social. E avança a autora com a informação de que, pela proximidade aos interesses de determinada coletividade, os conselhos públicos municipais se destacam no processo de formulação e controle das políticas públicas.

Assim, os conselhos públicos são formas de descentralização do poder, por meio da participação efetiva da sociedade. Isto ratifica o entendimento de que a Administração

---

53 LELIS e FARIA, s.d.

54 Significa: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.

55 VILELA, 2005.

não é constituída somente pelos representantes estatais, pois essas agremiações civis têm o poder de fiscalizar a aplicação das verbas públicas.

## 4.2 Consulta e audiência públicas

A Lei nº 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, estabelece várias disposições incentivadoras da participação popular. Dentre esses dispositivos, merece destaque o artigo 31, *caput* e §1º da Lei em comento. Observe-se:

Art. 31. Quando a matéria do processo envolver assunto de interesse geral, o órgão competente poderá, mediante despacho motivado, abrir período de **consulta pública** para manifestação de terceiros, antes da decisão do pedido, se não houver prejuízo para a parte interessada.

§ 1º A abertura da **consulta pública** será objeto de divulgação pelos meios oficiais, a fim de que pessoas físicas ou jurídicas possam examinar os autos, fixando-se prazo para oferecimento de alegações escritas.<sup>56</sup> (grifo nosso)

Verifica-se, da análise literal do dispositivo *supra* que o instituto da consulta pública não é obrigatório em todas as situações, uma vez que o verbo “poderá”, indica uma potencialidade ou faculdade. Ademais, há de ser aplicado em situações que envolvam assuntos de interesse geral, isto é, inerentes à coletividade. Assim, deve haver a devida publicização, oportunizando-se aos interessados o exame de documentos e assegurando sua manifestação. O *Portal Brasil*, do Governo Federal, define consulta pública como o todo dos processos democráticos pensados para construção conjunta de políticas públicas, celebradas entre governo e sociedade.

---

56 BRASIL, 1999.

Se houver a colaboração dos cidadãos, das empresas, dos movimentos e das organizações sociais, naturalmente as ações e programas do governo terão chances de cumprirem seus objetivos, aprimorando-os em conformidade com as demandas coletivas<sup>57</sup>.

Consta também, no mesmo Portal, um rol com as consultas disponíveis nos portais dos órgãos federais, de modo que o cidadão possa contribuir, dialogar com outros participantes ou conhecer o histórico da participação social.

No que se refere à audiência pública, a verdadeira finalidade é promover a interlocução entre o governo e a sociedade civil. Desta maneira, os interessados podem participar e influir no processo de tomada de decisões pela Administração Pública. Diferentemente da consulta, na audiência pública exige-se a presença física do cidadão. Em que pese não ser, em regra, obrigatória, existem previsões nesse sentido em algumas leis.

A audiência pública pode ter caráter obrigatório no processo licitatório, caso o valor da licitação ultrapasse 100 (cem) vezes o valor de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e meio de reais), consoante previsão do artigo 39 da Lei nº 8.666/93:

Sempre que o valor estimado para uma licitação ou para um conjunto de licitações simultâneas ou sucessivas for superior a 100 (cem) vezes o limite previsto no art. 23, inciso I, alínea “c” desta Lei, o processo licitatório será iniciado, obrigatoriamente, com uma audiência pública concedida pela autoridade responsável com antecedência mínima de 15 (quinze) dias úteis da data prevista para a publicação do edital, e divulgada, com a antecedência mínima de 10 (dez) dias úteis de sua realização, pelos mesmos meios previstos para a publicidade da licitação, à qual terão acesso e direito a todas as informações pertinentes e a se manifestar todos os interessados.<sup>58</sup>

---

57 BRASIL, s.d.

58 BRASIL, 1993.

Na lei do processo administrativo federal (Lei nº 9.784/99), destaca-se o seguinte exemplo: Art. 32: “Antes da tomada de decisão, a juízo da autoridade, diante da relevância da questão, poderá ser realizada audiência pública para debates sobre a matéria do processo.”<sup>59</sup> Vislumbra-se, deste modo, que aqui, na audiência pública, existe a discricionariedade da autoridade, que, pela importância da matéria, pode suscitar debates a respeito, de forma a melhor subsidiar o processo decisório.

Sob este prisma, antes de serem tomadas as decisões, facultativamente, o Poder Público disponibiliza no procedimento administrativo um tempo determinado para que as pessoas interessadas possam se manifestar e interferir antes do fim do processo decisório.

Expostas as principais características desses institutos, é imperioso analisar os principais obstáculos que se apresentam à efetividade do controle social nesta seara.

Neste sentido, se alerta<sup>60</sup> que muitas vezes as audiências públicas não atendem ao espírito das respectivas leis, constituindo-se num mero arranjo dos gestores, cujo fim seria “atender por atender” a uma exigência legal. Este estado de coisas gera a lotação de salas até que seja alcançado o quantitativo de participantes, exigido por lei, o que não condiz com o pensamento efetivo da sociedade em relação a uma questão ou deliberação de relevância para a coletividade.

Carneiro<sup>61</sup>, em interessante estudo sobre as condições e desafios nas atividades dos conselhos de políticas públicas, avaliou itens como composição dos mandatos, processo de constituição dos conselhos, atas das plenárias, respostas a questionários aplicados a municípios, visitas e entrevistas.

---

59 BRASIL, 1999.

60 SOBRAL DE SOUZA, 2015.

61 CARNEIRO, 2002.

Com isso, permitiu-se um entendimento mais desenvolvido sobre a constituição dos conselhos e de seu papel na condução de políticas públicas.

Por meio da análise das atividades dos Conselhos Estadual de Assistência Social (CEAs) e Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDCA), Carneiro<sup>62</sup> constatou que a escolha dos representantes não-governamentais dos conselhos ocorre, na maioria das vezes, autonomamente, isto é, sem intervenção direta do poder público municipal. Apesar de os representantes serem eleitos ou indicados, isto não é suficiente para assegurar o caráter democrático das atividades. Neste sentido, ainda para Carneiro, é necessário examinar a qualidade da participação.

A respeito da frequência às reuniões, verificou-se<sup>63</sup> uma baixa presença dos conselheiros representantes do governo. Isto pode sinalizar um certo descompromisso institucional e a falta de prioridade desse espaço de debate no processo decisório e na gestão da política. Em que pese a participação de representantes não-governamentais ser relativamente maior, também é muito limitada, seja a nível estadual ou local.

Com relação aos assuntos debatidos nas reuniões, notou-se<sup>64</sup> que se limitavam, quase sempre, a questões internas, com foco na estruturação e organização dos conselhos. Logo, há uma dificuldade de cumprirem, de forma mais efetiva, seu papel constitucional de fiscalização e controle social.

Quanto ao desempenho institucional, destaca ainda a pesquisadora Carla Carneiro que há assimetria informacional e falta aos conselhos apropriar-se e usar instrumentos ensejadores da efetivação de sua dimensão normativamente deliberativa. Em virtude do Executivo desconsiderar o con-

---

62 CARNEIRO, 2002, p. 283.

63 *Ibidem*, 2002.

64 *Ibidem*, 2002.

selho co-gestor da política certamente enfraquece o poder constitucionalmente sancionador dos conselhos. Quase a totalidade dos conselhos locais pesquisados tem representantes desconhecedores das condições dos fundos, dos recursos que possuem, como também desconhecem a que se destinam. Essas informações permanecem no âmbito do Executivo municipal, ou são apenas conhecidas pelo prefeito<sup>65</sup>.

Percebe-se a ocorrência de uma centralização das informações pelo Poder Executivo, ou seja, apesar de haver relativa autonomia na escolha dos representantes nos conselhos, a falta de conhecimentos adequados sobre os instrumentos, fundos e recursos obstaculiza o pleno desenvolvimento das atividades dos conselhos públicos e nisto reside a importância da capacitação dos conselheiros. Por mais empenhados que sejam no exercício ativo da cidadania e na fiscalização dos atos do Poder Público, a falta de conhecimentos e subsídios técnicos impede o efetivo controle social em razão, geralmente, da incipiência por parte de alguns conselheiros envolvidos.

Não se está aqui a pregar o império da tecnocracia nesses órgãos de deliberação, mas sim a qualificação dos representantes, sejam originários da sociedade civil ou do Poder Público. É fundamental que tais cidadãos se amparem em elementos técnicos concretos para melhor desempenharem suas funções, o que transita pelo domínio das finalidades do órgão e conhecimento razoável dos instrumentos postos à sua disposição.

Outro ponto que mereceu a atenção de Carneiro<sup>66</sup> foi a precariedade das instalações. Foram constantes as queixas acerca da falta de recursos para que existam condições efetivas de trabalho. Para colher os dados necessários, foi rea-

---

65 *Ibidem*, 2002.

66 CARNEIRO, 2002.

lizada uma pesquisa com questões pertinentes para análise dos conselhos estaduais e dos principais assuntos discutidos nas plenárias do Conselho Estadual de Assistência Social (Ceas) e do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (Cedca), bem com entrevistas e questionários aplicados aos conselhos municipais. A realidade na maioria dos municípios pesquisados<sup>67</sup> mostrou que muitas vezes os conselhos não apresentam as mínimas condições de subsistência, refletindo um baixo grau de institucionalização e dependência excessiva ao Poder Executivo municipal.

Nesse sentido, os resultados da pesquisa acima mencionada demonstram a real dificuldade de efetivar a participação, visto que a pesquisa das atividades realizadas pelos conselhos pontua que um percentual ainda reduzido deles implementa ações específicas de definição de diretrizes, elaboração de diagnósticos e capacitação de conselheiros. É dizer, grande parcela realiza funções que não integram as atividades-núcleo dos conselhos, que são o motivo maior de sua elaboração. Destarte, evidenciados alguns dos principais obstáculos ao desenvolvimento pleno e efetivo do controle social, possibilita-se, em arremate, uma análise conglobante do caso.

---

<sup>67</sup> Foram desenvolvidas 52 entrevistas em nove municípios mineiros, sendo 33 do conselho da criança e 19 do conselho da assistência. Em relação aos entrevistados, foram 18 representantes não-governamentais e 15 membros governamentais nos conselhos da criança e oito membros não-governamentais e 11 governamentais para o caso dos conselhos de assistência. No que se refere aos questionários, estes foram remetidos diretamente aos conselhos da criança ou a prefeituras municipais de 723 municípios em Minas Gerais, considerando os dados do IBGE para 1990. Do total de 238 municípios que responderam aos questionários, 111 possuem Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente. Além disso, foram analisadas e sistematizadas.



## 5 Considerações finais

Com a proposta inicial de examinar a problemática do controle social, com subsídios na teoria de Habermas, analisou-se inicialmente os conceitos de participação popular e controle social. Verificou-se que, enquanto o primeiro é reflexo de um poder político, mediante o qual os cidadãos se integram à vida político-administrativa do país, o segundo decorre de um direito público subjetivo, oponível ao Estado.

Para tanto, referiu-se aqui às ideias de Habermas e sua teoria da ação comunicativa a um *mundo sistêmico* e um *mundo da vida*, que detém como meio entre um e outro o Direito criado por meio do consenso. Dessa forma, as sociedades modernas estão baseadas na prática comunicativa e argumentação racional que se sustenta na intenção de validade criticável dos atos de fala. Assim, o poder vinculado às funções públicas resulta da existência da racionalidade, que decorre através da linguagem, em uma racionalidade instrumental e uma racionalidade comunicativa. Tal racionalidade, a instrumental, decorre de um agir estratégico, elaborado pelo agente em prol de um único objetivo, como por exemplo, exercer o controle social.

Outrossim, para ultrapassar os moldes tradicionais de controle da atuação do Estado, pode-se refletir através da intervenção da sociedade civil. A concretização desse controle requer um agir comunicativo que seja possível de revelar o *leviatã* estatal. Nesse viés, as ações comunicativas que buscam o controle social são exercidas do Estado para a sociedade, visto que os meios jurídicos de concessão e permissão estatal efetivam esse processo comunicativo. Nesse sentido, para Habermas, o fluxo comunicativo ocorre do centro do sistema para a periferia.

Diante do quanto exposto, demonstrou-se que a concepção real de Estado democrático de Direito é indissociável da participação popular e do controle social. Não há se falar em democracia sem que o povo se envolva verdadeiramente nas políticas públicas. E tal colaboração pode se dar de inúmeras maneiras: mediante deliberação, manifestação, participação na formulação de propostas de melhorias e etc.

Todavia, não se pode entender a participação social do ponto de vista limitado do direito (dever) ao voto. O processo eleitoral é apenas um dos aspectos da participação popular. O controle social, por outro lado, não se restringe a não reeleger representantes que se mostrem ineficientes, corruptos ou malfeitores.

É imprescindível que o povo se ampare nos instrumentos disponíveis para concretizar a fiscalização, acompanhamento e influência nas políticas públicas. Para Habermas, a colonização do *mundo da vida* pelo *mundo sistêmico* é um problema a ser enfrentado.

Para tanto, atualmente, muitos são os instrumentos de controle da sociedade civil, entre eles, as audiências públicas para tomadas de decisões administrativas, as consultas públicas, os conselhos municipais. Tais instrumentos, quando realizam uma concreta estruturação democrática e republicana da população, tornam-se reais meios de controle social exercido pela sociedade civil sobre a Administração Pública.

Desta maneira, entende-se que, apenas pelo fortalecimento da participação e controle social, com a consolidação dos meios indispensáveis ao seu exercício, se pode superar esta questão, viabilizando uma comunicação que culmine em atos responsáveis por um consenso afirmativo da democracia.

Não se está aqui a omitir o papel fundamental dos órgãos estatais neste processo. Pelo contrário, configuraria

erro primário pensar que, *de per si* e, repentinamente, a população se fortaleça e se qualifique como agente fiscalizador dos atos estatais.

A proposta deste estudo, de análise dos conselhos de políticas públicas, além das audiências e consultas públicas, permite a elucidação de alguns desafios que se apresentam rotineiramente. Dentre eles, a falta de capacitação necessária dos conselheiros para atuação efetiva no controle social, a irrelevância atribuída aos conselheiros representantes do Poder Público às suas deliberações, a precariedade das instalações, a saber: faltam local adequado, estrutura condizente, equipamentos de informática necessários ao bom desempenho do respectivo conselho e etc.

Não se pretende aqui proceder a um estudo e levantamento quanto aos problemas e soluções relativos à consolidação do controle social, mas sim enunciar os principais desafios que, por meio da atuação dos órgãos de controle, podem ser superados. Neste sentido, iniciativas que já têm sido implementadas por órgãos como Tribunais de Contas, Ministério Público, Poder Judiciário, devem ser expandidas por meio de práticas educacionais e fiscalizatórias.

Quanto aos conselhos públicos, observa-se que os mesmos têm o poder de interferir nos atos praticados pelo administrador, como também deliberar sobre as formas de atuação do poder público sobre a distribuição/utilização de verbas.

Pode-se inferir, portanto, que exercer o controle social é direito (e dever) de todos os cidadãos que visam à melhoria da sociedade. Em vez de ceder à inércia, todos devem participar, de forma efetiva, fiscalizando e acompanhando os atos praticados pela Administração Pública, no sentido de reduzir equívocos ou irregularidades praticadas pela mesma, fortalecendo, deste modo, a cultura democrática cidadã.

## Referências bibliográficas

AGUIAR, U. D. de; ALBUQUERQUE, M. A. S. de; MEDEIROS, P. H. R. *A administração pública sob a perspectiva do controle externo*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 01 out. 2016.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993*. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 05 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999*. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9784.htm)>. Acesso em: 05 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 12.527, de 18 de Novembro de 2011*. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)>. Acesso em: 01 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. *Controle Social: orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle*

*social*. 3. ed. Brasília: Coleção Olho Vivo, 2012. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/control-social/arquivos/controlsocial2012.pdf/@@download/file/ControleSocial2012.pdf>>. Acesso em: 01 out. 2016.

\_\_\_\_\_. *Consultas Públicas*. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/consultas-publicas>>. Acesso em: 25 de out. 2016.

BRITTO, C. A. Distinção entre “controle social do poder” e “participação popular”. *R. Dir. Adm.*, Rio de Janeiro, 189: 114-22, jul./set. 1992. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/45286/47723>>. Acesso em: 25 de out. 2016.

CARDOSO, H. R. *Controle da Legitimidade da Atividade Normativa das Agências Reguladoras*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

\_\_\_\_\_. *Proporcionalidade e argumentação: A Teoria de Robert Alexy e seus pressupostos filosóficos*. Curitiba: Juruá Editora, 2009.

CARNEIRO, C. B. L. *Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização*. 2002. Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/download/6439/5023>>. Acesso em: 17 abr. 2017.

CARVALHO, J. M. de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CATTONI DE OLIVEIRA, M. A. *Direito, Política e Filosofia: Contribuições para uma teoria discursiva da constituição democrática no marco do patriotismo constitucional*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

COELHO, S. de O. P.; DE ASSIS, A. N. Um constitucionalismo do espetáculo? Espetacularização das políticas públicas e ineficiência do controle jurídico-constitucional. *Revista Brasileira de Estudos Políticos - RBEP*, Belo Horizonte, ano 115, jul./dez. 2017, p. 541-584.

*Consulta Pública*. Disponível em: <<http://www.consultapublica.com.br/site/?jsessionid=839896F2ED38E9DF5C40DF2C8AEAC6B4>>. Acesso em: 08 de nov. 2016.

DI PIETRO, M. S. Z. *Direito Administrativo*. 26<sup>a</sup> edição. São Paulo: Atlas, 2013.

DROPA, R. F. Transparência e fiscalização na administração pública. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, VII, n. 17, maio 2004. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=3917](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=3917)>. Acesso em: 01 out 2016.

HABERMAS, J. *Teoria do agir comunicativo: racionalidade da ação e racionalização social*. Tradução: Paulo Astor Soethe e Flávio Beno Siebeneichler. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.

\_\_\_\_\_. *Verdade e justificação*. Tradução: Milton Camargo Mota. Rio de Janeiro: edições Loyola, 2004.

\_\_\_\_\_. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*, Vol. I e II. Ed. Tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

\_\_\_\_\_. *Teoria de la acción comunicativa I - Racionalidad de la acción y racionalización social*. Madri: Taurus, 1987.

JARDIM, J. M. *Transparência e opacidade do Estado no Brasil: usos e desusos da informação governamental*. Rio de Janeiro: Editora UFF, 1999.

KANT, I. *Kritik der reinen Vernunft* (ed. W. Weischedel). Frankfurt/M.: Suhrkamp, 1974 (BXX), p. 27

LELIS, D. A. S. de; FARIA, E. F. de. *Controle social da sociedade civil sobre o Estado*. Disponível em: <<http://www.publica-direito.com.br/artigos/?cod=e82bd52ff22173a2>>. Acesso em: 01 out. 2016.

LIMA, E. M. Controle social e cidadania: o papel dos tribunais de contas. *Controle: Revista do TCE: Ceará, Fortaleza*, v. 5, n. 1, p.34-35, fev. 2005.

MORAES, G. P. de. *Curso de direito constitucional*. 6. Ed. São Paulo: Atlas, 2014.

PEREIRA, L. C. B. *Construindo o Estado republicano: democracia e reforma da gestão pública*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

PEREIRA, L. C. B.; SPINK, P., orgs. Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. In: *Da Administração Pública Burocrática à Gerencial*. 7. Ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006, p. 266.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. de. *Metodologia do Trabalho Científico: Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho Acadêmico*. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

SABADELL, A. L. *Manual de Sociologia Jurídica: introdução a uma leitura externa do direito*. 6ª edição. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

SANT'ANNA, L. F. B. de. O panorama da judicialização das políticas públicas e seus reflexos na esfera democrática. *Revista Brasileira de Direito Público - RBDP*, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, abr./jun. 2003.

SANTOS, B. de S. Subjectividade, Cidadania e Emancipação.

*Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 32, jun. 1991. Disponível em <<http://www.ces.uc.pt/publicacoes/rccs/artigos/32/Boaventura%20de%20Sousa%20Santos%20-%20Subjectividade,%20Cidadania%20e%20Emancipacao.pdf>>. Acesso em: 01 out. 2016.

SCHNÄDELBACH, H. *Über rationalität und begründung*. In: *Zur rehabilitierung des animal rationale*. Frankfurt, 1992, p. 63 *apud* HABERMAS, Jürgen. Verdade e justificação. Tradução: Milton Camargo Mota. Rio de Janeiro: Edições Loyola, 2004, pp. 99-100.

SOBRAL DE SOUZA, P. V. N. C. O Controle Social e o Papel do Cidadão na Relação com o Estado: Súdito ou Administrado? In: COSTA, D. C. A. da; SILVA, M. dos R. F. (Orgs.) *Direito, Constituição e Cidadania: Contribuição para os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio*. Florianópolis: CONPEDI, 2015

SOBRAL DE SOUZA, P. V. N. C. Atividade Econômica do Estado: Vinculação e liberdade de conformação. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico*. n. 25, fev. mar. abr. 2011. Salvador. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=528>. Acesso em: 01 out. 2017.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (org). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra. 2002. p. 47-103.

TEIXEIRA, A. V.; RADKE, R. W. Habermas e a tentativa procedimental de superação da discricionariedade judicial. *Revista Brasileira de Estudos Políticos - RBEP*, Belo Horizonte, ano 115, jul./dez. 2017, p. 81-108.

URIBE RIVIERA, F. J. *Agir comunicativo e planejamento social:*



uma crítica ao enfoque estratégico. 20. ed. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 1995. Disponível em: <<http://static.scielo.org/scielobooks/4ghgb/pdf/rivera-9788575412480.pdf>>. Acesso em: 01 out. 2016.

VILELA, M. D. de A. *Legislação que disciplina os conselhos de políticas públicas*. Câmara dos Deputados, 2005. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema6/2005\\_740.pdf](http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema6/2005_740.pdf)>. Acesso em: 01 out. 2016.

WEBER, M. *Gesammelte Aufsätze zur Religionsoziologie*, vol. 1, 1963.arx. *Gesammelte Aufsätze zur Religionsoziologie*, vol. 1, 1963.

---

*Recebido em 11/07/2017*

*Aprovado em 20/02/2018*

**Patrícia Verônica Nunes Carvalho Sobral de Souza**

*Email: patncss@gmail.com*

**Henrique Ribeiro Cardoso**

*Email: henrique@mpse.mp.br*

