



REVISTA DE DIREITO ECONÔMICO E SOCIOAMBIENTAL

vol. 6 | n. 2 | julho/dezembro 2015 | ISSN 2179-8214

Periodicidade semestral | www.pucpr.br/direitoeconomico

Curitiba | Programa de Pós-Graduação em Direito da PUCPR



O controle social a partir do modelo da gestão pública compartilhada: da insuficiência da representação parlamentar à atuação dos conselhos populares como espaços públicos de interação comunicativa¹

The social control from the model of shared public management: from the insufficiency of parliamentary representation to the action of popular councils as public spaces of communicative interaction

Caroline Müller Bitencourt²

Universidade de Santa Cruz do Sul

Augusto Carlos de Menezes Beber³

Universidade de Santa Cruz do Sul

Como citar este artigo/How to cite this article: BITENCOURT, Caroline Müller; BEBER, Augusto Carlos de Menezes. O controle social a partir do modelo da gestão pública compartilhada: da insuficiência da representação parlamentar à atuação dos conselhos populares como espaços públicos de interação comunicativa. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 6, n. 2, p. 232-253, jul./dez. 2015. doi: <http://dx.doi.org/10.7213/rev.dir.econ.socioambienta.06.002.AO09>

¹ Pesquisa desenvolvida no marco do projeto internacional financiado “Prevenición y lucha contra la corrupción en la contratación pública: instrumentos administrativos y penales” (Programa CAPES/DGPU de Cooperação entre Brasil e Espanha - Edital nº 40/2014), coordenado pela Universidade da Coruña-Espanha e UNISC – Universidade de Santa Cruz do Sul e no marco do Programa Unisc de Iniciação Científica – PUIC, sob a orientação da Prof^a. Dra. Caroline Müller Bitencourt, e fruto dos debates do grupo de pesquisa vinculado ao CNPQ “O controle social e administrativo de políticas públicas: da teoria aos mecanismos de controle da função pública”.

² Professora de Teoria do Direito do PPGD – Mestrado e Doutorado em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC (Santa Cruz do Sul-RS, Brasil). Doutora em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. Especialista em Direito Público pela Universidade de Passo Fundo. Professora da graduação e da pós-graduação *lato sensu* da Universidade de Santa Cruz do Sul. Coordenadora do grupo de pesquisa, “Controle social e administrativo de políticas públicas: da teoria aos mecanismos de controle da função pública”, vinculado ao CNPq. Advogada. Santa Cruz do Sul, Rio Grande do Sul, Brasil, e-mail: caroline.mb@terra.com.br.

³ Graduando do Curso de Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC (Santa Cruz do Sul-RS, Brasil). Bolsista do Programa UNISC de Iniciação Científica (PUIC). Santa Cruz do Sul, Rio Grande do Sul, Brasil, e-mail: augusto_beber@yahoo.com.br.

Recebido: 19/08/2015

Aprovado: 24/11/2015

Received: 19/08/2015

Approved: 24/11/2015

Resumo

O controle social tem se tornado um assunto rotineiro nos debates jurídicos, especialmente pelo seu potencial concretizador da democracia e das demandas sociais. Além disso, uma das mais chamativas razões de sua crescente notoriedade encontra-se no fato de que o modelo de exercício do poder político galgado essencialmente na representatividade mostrou-se insuficiente para resolver as complexas relações de poder construídas a partir da modernidade. Nestes termos, em cenários pensados através de modelos como a gestão pública compartilhada, que são marcados, entre outras características, pela atuação emparceirada do Estado e da Sociedade, encontram-se instrumentos como os conselhos populares, que, dependendo da atuação, podem assumir momentos tanto de participação quanto de controle social.

Palavras-chave: conselhos populares; controle social; gestão pública compartilhada; participação popular; representação parlamentar.

Abstract

Social control has become a routine subject in the legal discussions, especially for its concretizing potential of the democracy and the social demands. Besides that, one of the most striking reasons for his growing notoriety is located in the fact that the exercise model of political power climbed primarily on representation was insufficient to solve the complex power relations built from modernity. Thus, in scenarios designed through models such as shared public administration, which are marked, among other features, with the common action of the State and the Society, there are instruments like the popular councils, which, depending on performance, can take moments of participation and social control.

Keywords: popular councils; social control; shared public administration; popular participation; parliamentary representation.

1. Introdução

Em organizações jurídicas complexas, o poder político precisa ser racionalmente justificado como forma de sustentar o elo que existe entre os pares da relação de poder.

Pode-se afirmar que com a promulgação da Constituição de 1988, intitulada então como “Constituição Cidadã”, o cidadão, titular do poder político, possui ao seu alcance o valioso instrumento da participação popular, que pode ser manifestada por diversos meios, alguns dos quais presentes na própria Carta Magna, como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular. Criaram-se canais institucionalizados, como as audiências públicas, os orçamentos participativos, entre outros que buscam favorecer este espaço de interlocução entre o Poder público e a esfera pública, de onde emergem as demandas sociais.

O objeto de estudo deste trabalho tem como referência outra vertente da soberania popular, que é o controle social. Não o controle social sob a ótica do Estado controlando a sociedade, mas o controle que a sociedade exerce pelo Estado, conseqüentemente, exerce sobre ela mesma e seus interesses. Embora controle e participação sejam indissociáveis a nível pragmático, acredita-se que cada qual pode figurar com alguns traços próprios, na forma de ramificações provenientes de um tronco comum. Logo, se todo controle social pressupõe um lócus de participação, não é toda participação que resultará em um controle social.

O cenário do controle social aqui pensado também é singular. Quer-se construir uma noção compreensiva do controle social tendo por base o modelo da gestão pública compartilhada. Não por menos, esse é um dos cenários mais férteis para a compreensão e consolidação do controle social, seja por sua abertura às interlocuções entre Estado e Sociedade, seja por sua forma procedimental de trabalhar a gestão dos interesses públicos.

Assim sendo, não soa descabido antecipar a já gasta censura ao sistema de representação política, tão criticado por suas limitações à concretização da vontade popular e das demandas sociais. As razões para a falta de credibilidade do exercício parlamentar são conhecidas do público em geral, algumas altamente em moda, como a corrupção. Entretanto, cabe considerar que o desenvolvimento da participação e do controle social não aparenta ser uma excludente direta do modelo representativista, mas, como a História tem ensinado em casos semelhantes, mostra ser uma alternativa interessante acoplada aos demais controles do poder.

Ante o exposto, discorre-se que uma das formas de controle social mais debatidas em termos de pesquisa acadêmica é referente aos conselhos de políticas públicas, também conhecidos como conselhos populares. Sua estrutura é marcada por uma composição híbrida de membros, que

inclui tanto integrantes da Sociedade Civil quanto representantes do Estado.

Ainda que não se venha realizar nenhum apontamento inédito – o que não seria corresponderia à pretensão avançada – aponta-se de antemão que os conselhos populares surgem neste trabalho como instrumentos complexos de exercício da cidadania ativa. A razão que sustenta essa proposição é simples e encontra-se na própria reflexão, mais tarde compartilhada, que os conselhos, a partir de sua atuação multiforme, conciliam distintos momentos de participação e controle quando desenvolvidos em sua plenitude.

Nestes termos, importa alertar, sob pena de eventual frustração, que ainda caminha-se a passos vagos para uma prática ativa do controle social, fenômeno ainda pouco compreendido academicamente. Considerando também que pesquisas como esta, de caráter essencialmente teórico e bibliográfico, possuem limites nas divagações de quem as produz, o resultado apresentado ao final do presente texto de forma alguma será definitivo, admitindo-se, a qualquer tempo, remodelagens e reestruturações.

De toda maneira, acredita-se que o controle social esteja realmente no caminho para uma gestão mais justa e igualitária do patrimônio público, bem como das múltiplas pretensões manifestadas no domínio comum. Contribuir, portanto, para o desenvolvimento e o aperfeiçoamento do controle social significa atender uma necessidade urgente – e por que não, elementar – da atividade social humana (BITENCOURT; PASE, 2015).

2. As interlocuções entre estado e sociedade entendidas por meio do modelo da gestão pública compartilhada

Antes de falar sobre o controle social propriamente dito, revela-se importante compreender o pano de fundo sob o qual ele será desenvolvido. Em razão disso, importa discorrer primeiramente sobre o modelo jurídico e político que foi desenvolvido no final do século XX, para melhor compreender as suas limitações frente às demandas da sociedade atual.

Nestes termos, ressonantes são as palavras de Leal, que afirma com a máxima propriedade que o problema que surge à teoria política contemporânea envolve saber como o Estado soberano irá se relacionar com o povo soberano. (LEAL, 2001)

Uma resposta para essa problemática passa, inevitavelmente, por um resgate histórico. Assim sendo, é necessário lembrar que, na transição para o Estado de Direito, ou mesmo no momento em que o medievo cedeu lugar ao moderno, acreditou-se sumariamente na efetividade das normas cogentes instituídas para regular a complexa estrutura social e política que surgia, especialmente a face administrativa e gestora que se voltava para o patrimônio e o interesse público. (LEAL, 2001)

Conforme lembra Zeni, o Estado de Direito tem como berço a Alemanha do século XIX (como *Rechtstaat*), onde nasceu com o propósito de limitar o poder do Estado por meio do Direito (ZENI, 2011). Assim sendo, a relação entre o Estado e seus administrados deveria ser pautada por instrumentos que fossem regulados e autorizados pela ordem jurídica, de modo a haver mecanismos que coibissem abusos cometidos por parte do Estado contra os indivíduos.

Em termos de ideologia, a preocupação do cidadão moderno era compreensível: evitar que a cobiça de poucos refletisse sobre a necessidade de muitos, uma vez que os longos períodos do Absolutismo revelaram uma ordem marcada por privilégios e pelo atendimento desigual aos anseios das diferentes camadas sociais (DELPIAZZO, 2014).

Naturalmente, hoje o conceito de Estado de Direito não mais se limita a uma dimensão de proteção dos sujeitos contra o Estado, mas agrega em si um aspecto multidimensionado, por vezes liberal, social e enfim, democrático (ZENI, 2011).

Apesar disso, é pacífico salientar que em todo e qualquer modelo de Estado preserva-se o problema da gestão do patrimônio e do interesse público, uma vez que ambos devem surtir resultados que garantam direitos aos integrantes do Estado (HACHEM, 2011).

Realizando-se um salto temporal, acompanha-se a doutrina que entende que o modelo democrático de Estado de Direito vivenciado atualmente surgiu a partir da imperfetividade dos modelos antecessores, Liberal e Social, que não foram capazes de sanar as desigualdades sociais existentes.

No Brasil, o modelo jurídico e político democrático despontou normativamente com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que determina um sistema de organização pautado primacialmente por instrumentos de representação, mas que, em diversos momentos, determina e estimula a participação direta dos cidadãos (BERCOVICI, 2014).

Chantal Mouffe, citada por Leal, entretanto, já alertava que a democracia moderna vem carregada de níveis de complexidade e tensão social diferentes de toda experiência ocidental, sendo marcada pela substituição de instrumentos de democracia direta pela representativa, o que revela não somente um problema de tipo de sociedade, mas uma lamentável ausência de criatividade compromissada com a soberania popular e a criação de formas de participação cidadã (LEAL, 2008).

Portanto, a participação popular não pode ser limitada ao exercício do voto, protagonista da democracia representativa (RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, 2012). É necessário fortalecer os meios de participação popular cidadã, pois essa, mais que um direito, representa um dever cívico imposto pelo modelo democrático.

Indiscutivelmente, o conceito de democracia está associado a uma pluralidade de líderes que atuam como catalisadores dos processos deliberativos, que ocorrem em uma esfera “não institucionalizada” que permitem às políticas e às instituições a adaptar-se às solicitações de uma sociedade aberta. Esse, talvez, é um dos maiores desafios que se lança aos líderes políticos, consistindo em articular princípios políticos e técnicos para produzir políticas públicas de alta qualidade (BITENCOURT, 2013).

Ao procurar responder qual a ligação das demandas sociais com o conceito de democracia, deve-se remontar à própria opção do Constituinte de 1988 que impôs esse dever de atuação para toda e qualquer ação estatal, respeitar e cumprir os pressupostos democráticos (MOREIRA NETO, 2011). Contudo, o que significa democracia dentro do contexto do constitucionalismo contemporâneo?

A realização dos preceitos constitucionais pressupõe escolhas e nem sempre essas escolhas estão clarificadas no Texto Constitucional, aliás, a lógica é inversa, poucas vezes essas escolhas não permitirão margem à construção, ou seja, estarão descritas prescrevendo condutas no texto (CASSAGNE, 2015). Assim, se realizar a Constituição é aplicá-la e, se toda concretização pressupõe uma decisão que dá margem a um campo de interpretação sobre ela, envoltos no conceito de constitucionalismo contemporâneo (NOBRE JÚNIOR, 2014), pode-se dizer que toda e qualquer decisão para cumprir os pressupostos da própria legitimidade constitucional deve ser o mais democrática possível (BITENCOURT, 2013).

Nestes termos, desponta no Estado Democrático de Direito uma forma de gestão pública compartilhada do Estado com a sociedade. Nesse modelo, o Estado tem para si a tarefa de viabilizar práticas de mobilização dos indivíduos, oportunizando padrões mínimos de inclusão, ensejando um controle sobre os projetos de governo. (ZENI, 2011). A Administração Pública deve, para isso, harmonizar os diferentes interesses e opiniões dos participantes, por meio do fomento a uma cidadania ativa (MEILAN GIL, 2010).

Em um modelo de Estado como o brasileiro, organizado na forma de República Federativa, é garantia da sociedade civil o exercício de participação dos negócios da *res pública*. Para tanto, o Estado outorga aos indivíduos garantias básicas para a cidadania, quais sejam, a liberdade, a participação e a igualdade. Para Bobbio : “a sociedade civil é o lugar onde surgem e se desenvolvem os conflitos econômicos, sociais, ideológicos, religiosos, que as instituições estatais têm o dever de resolver ou através da mediação ou através da repressão” (BOBBIO, 2007, p. 33).

Os sujeitos desses conflitos podem ser tanto as classes ou grupos sociais, as associações, organizações ou os movimentos sociais. É no seio da sociedade civil que há a formação das demandas sociais que o sistema político tem o dever de responder.

Nestes termos, tem-se que o poder emanado da participação popular pela sociedade civil se cria e se desenvolve em espaços públicos em que há formação de opinião, liberdade de comunicação e ampla produção de oportunidade de formação de um pensamento mais aberto, pautado no paradigma da alteridade (ZENI, 2011). E, mais deverá o fazê-lo de forma interdisciplinar⁴.

⁴ Com relação à perspectiva disciplinar diante da qual se observa o fenômeno, a Gestão Pública Compartida é aqui reconstruída pelos parâmetros transdisciplinares, i.e., não existe um ponto de vista específico ou privilegiado diante do qual se possa descrever o fenômeno, vez que se tenta examinar a questão de um só fôlego pelo aspecto sociológico, jurídico e filosófico. Outras observações, por exemplo, uma observação estética, esotérica e econômica, seriam possíveis, mas não são relevantes para os fins deste trabalho, e tampouco haveria espaço e tempo para tanto. Isto significa em termos práticos a não diferenciação de perspectivas quando da defesa das pretensões aqui levantadas. Todavia, faz-se necessário estipular quais são as perspectivas observacionais. Como os fenômenos sociais em geral, existe a interferência da dupla hermenêutica, ou seja, a hermenêutica da hermenêutica. Aqui podemos traduzir – com reservas – para linguagem e metalinguagem. Ocorre que por Gestão Pública Compartida, à semelhança do Direito, tanto poderemos designar uma linguagem objeto quanto uma metalinguagem. De fato, não é possível, nos termos deste trabalho, superar esta dicotomia, mas antes atenuar suas falhas. Como linguagem-objeto teremos o fenômeno da participação comunitária na Gestão Pública Compartida e, como metalinguagem, a descrição dos parâmetros desta participação. Falar-se em Gestão Pública Compartida é, ao mesmo tempo, trabalhar com a participação comunitária na Gestão Pública Compartida e da teoria que estuda esta peculiar participação.

Vale dizer, portanto, que no modelo de gestão pública compartilhada as formas de exercício do poder soberano não se limitam aos contornos da representatividade, mas também em mecanismos de participação efetiva do indivíduo no processo de decisão política sobre aquilo que trará reflexos em sua vida (ZENI, 2011).

A legitimidade democrática da atividade administrativa, portanto, passa pela preocupação com a formação da vontade administrativa, e não tão somente com a correspondência do ato com a finalidade pública no estágio de conclusão do procedimento administrativo.

Correto, nesse sentido, o pensamento de Binenbojm, ao trazer que a Administração Pública, por meio de seus órgãos, entidades ou delegatários, está compromissada com a realização dos direitos fundamentais, seja por abstenções, restrições ou prestações positivas, bem como com a realização de objetivos de caráter coletivo, que podem ser encontrados na Constituição Federal ou em outros dispositivos instituídos pelo legislador democrático (BINENBOJM, 2014).

Leal (2008) destaca que, no novo modelo experimental de Estado e Sociedade Civil, marcado pela gestão coletiva do interesse público, é função do Estado produzir padrões mínimos de inclusão democrática, propiciando, dessa forma, uma janela de possibilidades de acompanhamento dos projetos de governo pelo cidadão democrático.

O fato é que na contemporaneidade, a Administração assume cada vez mais tarefas, as quais transcendem a mera materialização de comandos normativos, nesse sentido é que é pressuposto a essa forma de Estado que reprodução da seleção de demandas em nível administrativo, tem-se a necessidade de se examinar a eficácia e legitimidade de demandas sociais:

Esta diferenciação é de fácil entendimento e restará implícita, conforme o contexto. Importa dizer, contudo, que as interações entre as duas observações são profundas. Isso porque, em sendo um conceito ainda em suas construções iniciais, as construções efetuadas em sede de ciência ainda tem muito a informar a prática cotidiana. Sob outra perspectiva, e este é argumento mais trivial, o esquema teórico que a teoria proporciona ao participante condiciona, como se sabe, a observação sobre a coisa, pois é sob o saber que o mundo da vida disponibiliza ao participante que este tem acesso ao mundo. Note-se que se reservou a aplicação do esquema linguagem-objeto/metalinguagem. É que não se guardou as descobertas clássicas deste esquema, pelo contrário: ambas dão-se a partir da linguagem ordinária, o acesso a ambas tem de ter um mínimo de performatividade e, na passagem para a metalinguagem, não se tenta abstrair ou purificar nada (o que não exclui a realidade que um enfoque em certos dados omite outros). (RECK, 2006, p. 221-222).

Isto é uma pragmática empírica de uma situação onde se selecionam e se materializam demandas sociais, i.e, para existir Gestão Pública Compartida, é necessário deparar-se com uma situação onde se selecionem e se materializem demandas sociais; se ali isto não existir, está-se diante de um outro fenômeno qualquer. É preciso dizer *como* se selecionam estas demandas para verificar se é possível a geração de legitimidade. Fora observado, durante a fundamentação do Direito, que a legitimidade de uma norma advém da possibilidade de retroceder-se à criação racional e discursiva por seus destinatários. Uma questão preliminar é se, ao falar-se em Gestão Pública Compartida, está-se falando em Direito. Esta é uma questão respondida logo abaixo, mas, agora, a hipótese é que sim. Então a perspectiva sociológica, ao examinar o processo de seleção e materialização de demandas, tem de verificar se essas normas são legítimas, e verificar se essas normas são legítimas significa, principalmente, compreender seu processo de criação. Falou-se também em eficácia da materialização das demandas. Esta proposição pode ser dividida em duas: a) eficácia instrumental; b) eficácia comunicativa. A eficácia instrumental da materialização de demandas sociais – provisoriamente esta proposição vai ser tomada por políticas públicas – pode ser legitimamente observada pelo prisma da racionalidade instrumental e estratégica, não no seu aspecto de não-publicidade, mas no aspecto cognitivo, de geração de meios eficazes para atingir determinados fins. Estes critérios são específicos e não podem ser abordados nos termos gerais deste trabalho, aparecendo ligados a disciplinas específicas da Administração, Sociologia, Pedagogia, etc (RECK, 2010. p.227)

Se a Gestão Pública Compartida vai estar ligada ao Direito, bem como está referida a demandas sociais e políticas públicas dentro de organizações políticas, trata-se da tomada de decisões importantes e significativas para a sociedade, ou seja, a forma de gestão pública compartilhada a cena política tem de dar-se conta que se está diante, então, de decisões vinculantes para uma dada comunidade. As escolhas das demandas ocorrerão em uma situação tanto de pluralidade de opções e também de uma pluralidade de concepções. Trata-se de perceber os processos de encadeamentos comunicativos que vão desde uma esfera pública até a materialização das diretrizes administrativas, pois o aspecto propriamente político da pragmática empírica da Gestão Pública Compartida é o exame das condições em que se dão os engajamentos políticos na esfera pública, preservando o

acesso desta ao poder administrativo, e fundamentando a maneira pela qual isto irá ocorrer (RECK, 2010, p.228-229).

A Gestão Pública Compartida preocupa-se com a qualidade dos discursos que irá produzir, é uma tomada de decisão política, jurídica e sociológica que necessita estar entrelaçada discursivamente:

A Gestão Pública Compartida engendra-se, pelo visto, discursivamente. Pelo discurso serão tomadas e materializadas as demandas sociais de uma dada comunidade a partir demandas pragmáticas, éticas e morais. Isto é, através das demandas, pode-se simplesmente resolver questões pragmáticas – interações orientadas ao auto-interesse dos participantes ou questões de resolução de problemas cognivo-instrumentais; questões éticas, relacionadas com o cruzamento de perspectivas individuais de bem-viver daquela comunidade ou coletivas, após procedimentalizadas, relacionadas com uma perspectiva da terceira pessoa no plural para um bem viver e um auto-entendimento cultural; e, finalmente, questões morais, ou seja, questões advindas de questionamentos carregados de pretensões universalistas (princípio ‘U’), e que se confundem com questões de justiça. Retomando o encadeamento comunicativo: é necessário tomar decisões, ou seja, selecionar e materializar demandas sociais. Esta seleção vincula uma comunidade específica, cujo pensamento é plural. Esta pluralidade, se preservada, leva à necessidade de que estes discursos não sejam circunscritos tematicamente, de modo que eles são abertos à questões pragmáticas, éticas e morais. Como decisões serão tomadas, é preciso uma instância crítica da tomada de decisões e das liberdades políticas. Esta instância crítica é, justamente, uma teoria do procedimento discursivo. A questão de como é possível um entendimento e a tomada de uma decisão vinculante já fora resolvida em outro contexto, com a menção do princípio ‘D’. Este princípio tem de ser, deste modo, incorporado às reflexões preliminares sobre o que vem a ser Gestão Pública Compartida. Isto significa que as interações ocorridas em sede de gestão de compartilhada, porque implicam decisões coletivas em meio à pluralidade, tenham que ser geradas de forma racional e sejam legítimas; e isto implica na assunção de condições argumentativas ótimas, quais sejam, aquelas decorrentes do princípio do discurso (RECK, 2010, op. cit. p.228-229).

Assim, o procedimento ideal para a formulação de uma demanda social em uma Gestão Pública Compartida, deve atender os critérios de uma boa ação comunicativa. Um procedimento que se pretende inclusivo na pluralidade regula-se, a partir do princípio do discurso, por uma idéia de que os: a) procedimentos são argumentativos; b) inclusivos e públicos; c) necessidade de não-coação externas; d) internas, ou seja, igual chance de contribuição; e) a possibilidade de revisitar as opiniões, mas, por outro lado, concluídas, de modo a possibilitar a ação pelo Direito; f) contribuições não estão circunscritas; e, g) as deliberações políticas permitem as contribuições variadas (HABERMAS, 2003. p.29-30).

As escolhas das manifestações na esfera pública são em conformidades com os temas e as tomadas de decisões, com argumentos prós e contras. Contudo, uma opinião pública não pode ser considerada como um somatório de opiniões individuais pesquisadas nos sujeitos individuais ou nas manifestações privativas deve respeitar as regras de uma prática comunicativa (princípios do discurso). Dessa forma, o sucesso da comunicação pública não é mensurado pela produção de generalidade, mas sim pelas qualidades procedimentais de seu processo de criação (LEAL, 2004). Dito de outra forma, ela fundamenta uma medida para a legitimidade da influência que será exercida por diversas opiniões públicas sobre o sistema político (HABERMAS, 2003. p.94-95).

Para Habermas fundamental é a compreensão do espaço público e a função dos atores sociais:

A partir do momento em que o espaço público se estende para além do contexto das interações simples, entra em cena uma diferenciação que distingue entre organizadores, oradores e ouvintes, entre arena e galeria, entre palco e espaço reservado ao público espectador. *Os papéis de ator, que se multiplicam e se profissionalizam cada vez mais através da complexidade organizacional, e o alcance da mídia, têm diferentes chances de influência. Porém, a influência política que os atores obtêm sobre a comunicação pública, tem que apoiar-se, em última instância, na ressonância, ou mais precisamente, no assentimento de um público de leigos que possuem os mesmos direitos.* O público dos sujeitos privados tem que ser *convencido* através de contribuições compreensíveis e interessantes sobre temas que eles sentem como relevantes. O público possui esta autoridade, na qual atores podem aparecer (HABERMAS, 2003. p. 96).

A partir desse viés, o Estado assume um papel de articulador, no qual, apesar de não possuir o monopólio da governança, retém o monopólio da meta-governança, baseado nos fundamentos constitucionais que o informam, conectados primacialmente aos direitos e garantias fundamentais (LEAL, 2008).

Na esfera constitucional brasileira, já encontram-se forjadas disposições normativas que caminham no sentido da Administração Pública democrática, notadamente: 1) a exigência de publicidade dos atos da Administração, com o claro fim de garantir maior visibilidade do poder político e social, vedando-se a promoção social de agentes públicos; 2) o dever de a Administração Pública prestar informações, tanto para efeitos de interesse particular quanto de interesse coletivo, ressalvadas as questões cujo sigilo seja imprescindível à segurança do Estado e da Sociedade, conforme artigo 5º, XXXIII, da Constituição (MARTINS, 2014); 3) o direito de petição, disponível ao cidadão nos termos do art. 5º, XXXIV, “a”, do mesmo diploma; e 4) o direito do cidadão obter certidões do Poder Público, previsto no art. 5º, XXXIV, da Constituição, com vias de garantir ao mesmo o acesso a informações oficiais sobre interesses pessoais determinados (LEAL, 2005).

No campo infraconstitucional, o país também realizou uma guinada formal no horizonte democrático, materializada 1) pela regulação da participação dos usuários na execução da prestação dos serviços públicos de concessionárias e permissionárias, nos termos da Lei Federal nº 8.987/95 (LEAL, 2003); 2) pela exigência de audiência pública para a tomada de decisões que afetem consumidores e agentes econômicos envolvidos no setor elétrico, nos termos da Lei Federal nº 9.427/96; 3) pela necessidade de consulta pública para o debate dos regulamentos referentes aos serviços de telecomunicações, prevista na Lei Federal nº 9.472/97; 4) pela necessária audiência pública para a discussão de decisões que atinjam consumidores, direta ou indiretamente, no âmbito da Agência Nacional do Petróleo, também nos termos da Lei Federal nº 9.472/97; 5) pelos diversos espaços de participação previstos no Estatuto da Cidade, instituído pela Lei Federal nº 10.257/2001; e, por fim, 6) pela figura do *Amicus Curiae*, previsto na Lei Federal nº 9.886/99, como forma de participação na seara do controle de constitucionalidade (LEAL, 2008).

Nestes termos, o controle social, a seguir conceituado, deve ser concebido dentro da ideia de articulação e de gestão compartilhada, alinhado com os postulados do modelo democrático de Estado de Direito, pautado pela atuação conjunta e emparceirada do Estado e da Sociedade.

3. O *modus operandi* da sociedade democrática de direito na gestão e execução de políticas públicas: breves distinções entre controle e participação social

A expressão *controle social* pode ser semanticamente empregada de duas formas absolutamente opostas: uma, na qual o controle social é considerado o controle que algum sujeito determinado (como uma autoridade ou algum líder, por exemplo) exerce sobre o tecido social, e outra, na qual se concebe o controle social como aquele que o tecido social exerce sobre algum sujeito (como o Estado, por exemplo).

A primeira abordagem é tipicamente trabalhada pela Sociologia, especialmente pela Sociologia Jurídica. Nela, estudam-se os meios, não raro repressivos, que o Estado possui para controlar os membros inseridos em seu corpo. Uma das formas mais lembradas, como apontam diversos sociólogos, como Sabadell (2008), é o Direito Penal, que possui técnicas próprias de tipificação de condutas consideradas reprováveis e as respectivas formas de infringir alguma retribuição ao delinquente, que, dependendo do sistema, pode variar da privação da liberdade à morte.

A abordagem aqui empregada é a segunda; ou seja, pretende-se falar sobre o controle que a sociedade exerce sobre as ações do Estado. Malgrado a produção científica sobre o assunto tenha eclodido nos últimos anos, impera afirmar que ainda há uma vasta escassez teórica envolvendo o controle social na maneira aqui trabalhada, razão pela qual muitos contornos devem ser construídos a base de ponderadas reflexões.

Não obstante, em diversos espaços de discussão e formação de opinião pública foram apontadas diversas considerações sobre o controle social. Exemplo disso é o relatório fruto da IX Conferência Nacional da Saúde, no qual ressaltou-se a importância do controle social como componente intrínseco da democratização da sociedade e sua relevância como forma de exercício da cidadania. Conforme disposto,

A participação, independente de sua forma, deve se dar como uma prática que se busque a transformação da estrutura social. Nesse sentido, é inegá-

vel a importância da participação dos sindicatos, partidos políticos e demais organizações populares na luta por essas transformações. A preservação da autonomia e independência dos movimentos sociais é fundamental para evitar a sua instrumentalização. **O controle social não deve ser reduzido apenas em mecanismos formais e sim refletir-se no real poder da população em modificar planos e políticas, não só no campo da Saúde** (grifo nosso) (CONGRESSO NACIONAL DE CONSELHOS DE SAÚDE. 1992, p. 33).

Percebe-se que o trecho destacado vem ao encontro da ideia que se pretende construir: que o controle social deve conter em sua concepção um efetivo (ou real) poder de modificar decisões em planos e políticas públicas.

Nesse sentido, começa-se recortando o controle social por meio de uma perspectiva negativa. O controle social não se confunde com o controle institucional, que é exercido pelo Estado sobre si mesmo, através de sua repartição de poderes e competências (Siraque, 2004). Concorde-se com Siraque, no sentido de que o controle social não é caracterizado por um agente público no exercício de função pública, mas sim de um sujeito que, a princípio, é estranho ao aparelho do Estado.

Lembra-se, nesse sentido, que a doutrina brasileira teceu alguns critérios de classificação para as diferentes modalidades de controle (ALEXANDRINO, 2010). Quanto ao órgão que o exerce, ele pode ser classificado como administrativo, legislativo ou jurisdicional.⁵ Por outro lado, quanto ao momento em que é exercido, o controle pode ser classificado como prévio, concomitante ou posterior (também conhecido como controle subsequente ou corretivo).

Assim, se o agente que exerce a fiscalização da decisão pública é o próprio agente público, estar-se-á diante de qualquer espécie de controle, seja controle administrativo ou controle jurisdicional, mas não de controle social propriamente dito. Ainda que se entenda que as formas de controle não sejam isoladas, se se levar em conta para fins de classificação o sujeito que exerce o controle, para que este seja caracterizado como social, deve

⁵ Siraque (2004) entende que não há, a princípio, controle jurisdicional, pois não há, via de regra, iniciativa do Poder Judiciário para modificar/intervir em decisões dos demais órgãos do Poder Público, em especial da Administração. Esse entendimento, contudo, não será explorado, em razão de não ser objeto deste trabalho.

ter, em algum momento, a participação de um indivíduo que não integre a máquina estatal.

Em razão disso, muito se entrelaçam e muito se confundem *participação* e *controle social*. De antemão, percebe-se que ambos são marcados pela atuação dos sujeitos da Sociedade Democrática, tendo como fundamento a cidadania, a soberania popular e o princípio republicano (SIRAQUE, 2004).

Na dicção de Siraque (2004),

O controle social e a participação popular são irmãos siameses. Entretanto, o controle social é distinto da participação popular. A participação popular ocorre no momento da tomada de decisões, antes ou concomitante à elaboração do ato da Administração, é um poder político de elaboração de normas jurídicas. O controle social pode se concretizar em dois momentos: 1 – análise jurídica da norma estabelecida pela Administração Pública, como a relação de compatibilidade com outras normas de hierarquia superior; 2 – fiscalização da execução ou aplicação destas normas jurídicas ao caso concreto (grifos originais).

Assim, depreende-se que o controle social pressupõe uma decisão pré-constituída, sobre a qual incidirá (ou não) uma nova decisão. A participação difere-se do controle justamente pelo fato de que nessa a decisão ainda será formada (de maneira compartilhada entre Estado e Sociedade), e naquele já houve uma decisão, sobre a qual o sujeito inclinará o seu potencial de modificação.

As audiências públicas, por exemplo, servem para ilustrar a participação social no Poder Público. Por meio delas, os indivíduos podem manifestar suas opiniões, enfatizando áreas prioritárias de desenvolvimento a serem atendidas ou mesmo levando novas demandas ao conhecimento dos agentes públicos. Ao cabo, poderá ser constituída uma decisão, a qual será cumprida nos termos definidos na audiência.

O controle social, por requerer uma decisão pré-constituída, vai incidir e fazer uso de instrumentos diferentes, ainda que partilhe de pressupostos da participação e seja dela pragmaticamente indissociável. Assim, por exemplo, o cidadão que verificar lesão (ou ameaça de lesão) ao patrimônio público, poderá exercer o controle social da Administração por meio do instrumento da ação popular.

Desse modo, tendo em mente a proximidade, e, ao mesmo tempo, as diferenças da participação e do controle, traz-se, em seguida, o exemplo dos conselhos populares, nos quais se acredita haver momentos distintos de participação e de controle.

4. A atuação dos conselhos populares a partir dos momentos de participação e de controle

O cenário democrático anunciado nos itens anteriores faz parte de um contexto constitucional renovado, caracterizado pela atuação de novos sujeitos sociais. Segundo Wolkmer (2000), são esses novos sujeitos que, rompendo com as práticas estagnadas do puro representativismo, são capazes de fundar uma prática política criativa. Para o autor, a legitimidade democrática está além da antiga lógica calcada na legalidade tecno-formal, mas encontra-se, em uma cultura jurídica pluralista, baseada primordialmente na consensualidade das práticas sociais constituintes e nas necessidades reconhecidas como reais, justas e éticas (WOLKER, 2000).

O Estado, livre do monopólio do governo, adquire o monopólio da articulação das práticas sociais nas quais estão imbuídos os novos sujeitos sociais. Assim, o Estado adquire por missão criar oportunidades de participação para cidadãos, voltadas especialmente para a gestão e fiscalização dos atos do Poder Público, ambiente onde se localiza o par participação e controle.

Neste contexto de gestão aberta e articulada são encontrados os conselhos de políticas públicas. Sua atuação, embora ainda tímida, é detentora de uma jornada que teve início antes mesmo do período constitucional pós-1988, fazendo parte do contexto de descentralização do poder formado pelos movimentos sociais a partir das décadas de 1970 e 1980 (SWAROVSKY, 2011). Em perspicaz observação, assim (Gohn, 2001, p. 26) conceitua os conselhos populares:

uma esfera que comporta a interação entre grupos organizados da sociedade, originários das mais diversas entidades, organizações, associações, movimentos sociais, etc. A natureza dessa esfera é essencialmente política argumentativa. É um espaço para o debate, face a face, dos problemas coleti-

vos da sociedade, diferenciado do debate no espaço estatal propriamente dito.

Os conselhos municipais, na esteira desse entendimento, compartilham do processo de municipalização das políticas sociais como novas formas de gestão da coisa pública. Assim, sua expectativa é de inserção da Sociedade Democrática no âmbito da discussão sobre os recursos públicos, alocando a interação dos indivíduos em um livre exercício de avaliação, crítica ou sugestão de alternativas de administração em um *locus* público descentralizado (SWAROVSKY, 2011).

Segundo Avritzer (2010), os conselhos efetivamente eclodiram no Brasil a partir da primeira metade da década de 1990, após a regulamentação dos dispositivos constitucionais que versam sobre a participação popular nas políticas públicas. A regulamentação destes resultou na multiplicação dos conselhos populares, especialmente nas áreas de saúde e de assistência social, com destaque pioneiro nas grandes capitais, mais tarde difundindo-se para as cidades de porte médio.

Deste modo, é inegável considerar que nenhum ambiente se mostra mais propício para o desenvolvimento dos conselhos do que o espaço municipal. Nele há uma maior aproximação entre gestores e cidadãos, própria para uma visualização mais concreta das demandas sociais, bem como das políticas públicas necessárias para o saneamento das necessidades dos integrantes da comunidade (MERLIN, 2004). Nesta seara, são valiosas as contribuições de Dowbor:

O resgate da governabilidade local significa portanto um potente processo de racionalização administrativa, que traz consigo um impacto político fundamental, o de restituir ao cidadão o direito de decidir sobre a construção da dimensão social da sua qualidade de vida. Uma população solidariamente organizada em poderes locais constitui neste sentido um tipo de lastro, de âncora que pode devolver aos níveis superiores do Estado a sua capacidade de governo, ao aumentar significativamente a densidade organizacional da sociedade (DOWBOR, 2003, p. 35).

Nestes termos, as múltiplas deliberações ocorridas a nível municipal tornam-se aptas a levar as demandas sociais a nível estadual, que, por consequência, chega aos altos patamares da esfera federal. Por conseguinte, as

múltiplas discussões sobre demandas sociais que ocorrem por todo país em grau municipal adquirem uma dimensão muito maior, composta por múltiplas faces, que se torna capaz de influir nos projetos de políticas públicas adotadas por toda uma nação.

Os conselhos, dependendo de suas atribuições (instituídas, via de regra, por lei), poderão, por seu caráter deliberativo, discutir prioridades e identificar demandas sociais, vinculando a escolha do gestor público.

Esse caráter *participativo* dos conselhos representa a mais alta correspondência ao modelo de gestão pública compartilhada, bem como ao princípio democrático. Na dimensão dos conselhos, o interesse público adquire novo sentido, uma vez que não é um indivíduo isolado que define seu conteúdo, como ocorre na estrutura representativa, mas é a pluralidade de sujeitos que, no espaço público, define os seus contornos.

Os conselhos, entretanto, também poderão atuar de forma diferente, exercendo o *controle social*. Assim, se forem identificadas pelos conselhos decisões do Poder Público que causem prejuízo ao erário, poderá o conselho acionar o instrumento jurídico adequado para corrigir ou anular a decisão proferida.

Ressalta-se que a própria decisão do conselho é uma decisão que pode ser objeto de controle social, uma vez que influi na gestão do domínio público. Desse modo, percebe-se como o controle social também pode ser entendido como uma forma da sociedade atuar sobre ela mesma.

Assim, mecanismos de participação institucionalizados como os conselhos podem ser considerados como espaços de participação e de controle social, na perspectiva de ampliação das práticas democráticas. Correia, citado por Correia ainda ressalta que

O espaço de participação popular nos conselhos é contraditório: pode servir para legitimar ou reverter o que está posto. Porém, não deixa de ser um espaço democrático, em que vence a proposta do mais articulado, informado e que tenha maior poder de barganha (...) (CORREIA, 2000, p. 64).

Apesar de tudo, as práticas que contam com mecanismos de abertura e desconcentração do poder não raro são contaminadas por falácias e artimanhas das antigas instituições que, encarecidamente, resistem ao novo paradigma democrático (LEAL, 2006).

No entanto, os mais céticos devem também concordar que, mesmo que os conselhos não tenham atingido os graus de participação e controle almejados, paulatinamente eles estão se aproximando do ideal democrático. Nestes termos, o valioso relato da experiência de Correia:

O papel dos conselheiros de saúde de Santana do Ipanema, no que concerne ao controle sobre o FMS, está limitado à fiscalização da prestação de contas, à exposição de dúvidas ou de sugestões de melhoria em sua forma de apresentação. **Assumiram seu papel de definidores da alocação de recursos, ao reclamarem contra o uso dos recursos do SAI/SUS para o pagamento do pessoal. Isso fez com que, em momento posterior, o secretário, antes de usá-lo com tal fim, submetesse a decisão à aprovação do conselho.** E, ainda, lutaram por receitas para o fundo, quando exigiram reunião com o novo prefeito para solicitar contrapartida municipal para a saúde (grifo nosso) (CORREIA, 2000, p. 121).

Assim, a formatação de institutos como os conselhos de políticas públicas, para atingir seu pleno potencial de participação e de controle, deve ter em sua estrutura aparatos instrumentais e institucionais que o façam um recurso popular pautado pelo debate público, e não uma instituição tecno-burocrática.

5. Considerações finais

Abordar o controle social exige uma construção prévia sobre o meio no qual ele será pensado, inserido e concretizado. Nestes termos, torna-se inviável discorrer sobre o controle social sem antes discorrer sobre gestão pública compartilhada, ou mesmo sobre outros paradigmas que se inserem dentro do cenário democrático contemporâneo.

Indubitavelmente, o modelo jurídico e político calcado exclusivamente na representatividade não é e nem pode ser a melhor alternativa para a gestão do interesse público frente à complexidade da sociedade pós-moderna. Face à enorme pluralidade de sujeitos e vontades que compõem o domínio público, torna-se cada vez mais inviável deixar ao arbítrio de um ou de poucos sujeitos a tarefa de identificar e executar as demandas provenientes da esfera pública.

Assim, encontram-se na Constituição Federal de 1988 diversos mecanismos que visam propiciar o exercício direto da cidadania, como o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular, etc.

Esse plexo de instrumentos que a cidadania ativa exige abarca duas faces da soberania popular, que são a participação e o controle social. Embora haja divergências teóricas, pode-se dizer que os mesmos representam momentos distintos de inserção do indivíduo no domínio público, tendo em vista as particularidades que cada qual assume.

A participação social está localizada no cerne do controle social, por isso, o controle social pressupõe participação, mas a participação não pressupõe o controle. Assim, o cidadão pode participar da escolha de uma demanda a ser atendida pelo Poder Público, por meio do Orçamento Participativo, e, mais tarde, controlar o uso da verba vinculada à essa decisão.

Nesta seara, os conselhos populares se destacam das demais formas de participação e controle, uma vez que contêm uma estrutura complexa que reúne diversos pressupostos democráticos, dentre eles, a pluralidade de sujeitos e a intersecção comunicacional entre o Estado e a Sociedade Civil.

Entretanto, a disseminação dos conselhos populares no Brasil não implica em sua adjetivação como prática deliberativa, tampouco democrática. Os conselhos precisam atuar de forma deliberativa e se pautar por premissas democráticas para então cumprirem o papel que lhes é atribuído.

Ainda assim, os contratempos empíricos não excluem o potencial democrático dos conselhos, que, ao lado dos demais instrumentos jurídicos, caminham para a construção de uma rede multidimensionada que visa garantir o exercício da cidadania ativa e da melhor gestão do patrimônio público, usando, para tanto, da participação e do controle social.

Referências

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo**. 18. ed. Rio de Janeiro: Método, 2010.

AVRITZER, Leonardo. Introdução: A dinâmica da participação local no Brasil. In: _____ (Org.) **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

BERCOVICI, Gilberto. Revolution through Constitution: the Brazilian's directive Constitution debate. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 1, n. 1, p. 7-18, jan./abr. 2014. DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/rinc.v1i1.40249>.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do Direito Administrativo**: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

BITENCOURT, Caroline Müller. **Controle Jurisdicional de Políticas Públicas**. Porto Alegre: Fabris, 2013.

BITENCOURT, Caroline Müller; PASE, Eduarda Simonetti. A necessária relação entre democracia e controle social: discutindo os possíveis reflexos de uma democracia “não amadurecida” na efetivação do controle social da administração pública. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 2, n. 1, p. 293-311, jan./abr. 2015. DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/rinc.v2i1.43663>

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo, Sociedade**: para uma Teoria Geral da Política. 14. ed. São Paulo: Editora Paz e Terra S/A, 2007.

CASSAGNE, Juan Carlos. El nuevo constitucionalismo y las bases del orden jurídico. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 2, n. 1, p. 167-224, jan./abr. 2015. DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/rinc.v2i1.43660>

CONGRESSO NACIONAL DE CONSELHOS DE SAÚDE. Relatório Final. 1992. Disponível em: <http://conselho.saude.gov.br/biblioteca/Relatorios/relatorio_9.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2015.

CORREIA, Maria Valéria Costa. **Que controle social?** Os conselhos de saúde como instrumento. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2000.

DELPIAZZO, Carlos E. Centralidad del administrado en el actual Derecho Administrativo: impactos del Estado Constitucional de Derecho. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 1, n. 3, p.7-32, set./dez. 2014. DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/rinc.v1i3.40514>.

DOWBOR, Ladislau. **A Reprodução Social**. v. 3. Petrópolis: Vozes, 2003.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia**: entre faticidade e validade. v. II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HACHEM, Daniel Wunder. A dupla noção jurídica de interesse público em direito administrativo. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 11, n. 44, p. 59-110, abr./jun. 2011.

LEAL, Mônia Clarissa Hening. Dworkin X Habermas, uma discussão acerca da legitimidade da jurisdição constitucional entre substancialismo e procedimentalismo: novas perspectivas. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 4, n. 17, jul./set. 2004.

LEAL, Rogério Gesta. Controle da Administração Pública no Brasil: anotações críticas. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 5, n. 20, abr./jun. 2005.

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

_____. **Estado, administração pública e sociedade**: novos paradigmas. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

_____. O controle social dos serviços públicos no Brasil como condição de sua possibilidade. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 3, n. 13, jul./set. 2003.

_____. **Teoria do estado**: cidadania e poder político na modernidade. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

MARTINS, Ricardo Marcondes. Direito fundamental de acesso à informação. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 14, n. 56, p. 127-146, abr./jun. 2014.

MEILÁN GIL, José Luis. Intereses generales e interés público desde la perspectiva del derecho público español. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 10, n. 40, p. 171-198, abr./jun. 2010.

MERLIN, Meigla Maria Araújo. **O município e o federalismo**: a participação na construção da democracia. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O Direito Administrativo do século XXI: um instrumento de realização da democracia substantiva. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 11, n. 45, p. 13-37, jul./set. 2011.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. Uma ideia de Constituição. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 1, n. 1, p. 111-145, jan./abr. 2014. DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/rinc.v1i1.40251>.

RECK, Janriê. **Aspectos teórico-constitutivos de uma Gestão Pública compartilhada**: o uso da proposição Habermasiana da ação comunicativa na definição e execução compartilhada do interesse público. Dissertação de mestrado. Santa Cruz do Sul, Unisc: 2006. Disponível em <<http://www.unisc.br/portal/images/stories/mestrado/direito/dissertacoes/2006/janrie.pdf>>. Acesso em: 16 ago. 2015.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. La participación en el Estado social y democrático de Derecho. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 12, n. 48, p. 13-40, abr./jun. 2012.

SABADELL, Ana Lucia. **Manual de sociologia jurídica**: introdução a uma leitura externa do direito. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

SIRAQUE, Vanderlei. **O controle social da função administrativa do Estado**: possibilidades e limites na Constituição de 1988. 2004. 212 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2004.

SWAROVSKY, Aline. **A importância da participação social na elaboração, implementação e execução de políticas públicas**: um estudo a partir da atuação do Conselho Municipal de Saúde de Santa Cruz do Sul como um espaço para a prática democrática deliberativa. 2011. 259 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de Santa Cruz do Sul, 2011.

WOLKMER, Antônio Carlos. **Ideologia, estado e direito**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

ZENI, Bruna Schindwein. **Conselhos Municipais**: efetivamente um instrumento democrático deliberativo: uma análise do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher da Cidade de Santa Cruz do Sul/RS. 2010. 143 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de Santa Cruz do Sul, 2011.