

A SOBERANIA DO POVO E O CONTROLE SOCIAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Fabiana Dagnoni Pradi ¹

Marcos Fey Probst ²

RESUMO

O controle social é um tema recorrente na mídia pela exposição de atividades corruptas em várias esferas governamentais. Neste sentido, como objetivo deste artigo tem-se: caracterizar o papel do cidadão na regulação das ações do Estado contemporâneo. Para atingir este objetivo, realizou-se pesquisa bibliográfica. Obteve-se uma percepção de que o controle social é cada vez mais unânime como controle legítimo e já se discute como fazê-lo de forma segura, sigilosa e autônoma pela população. Observou-se também que é através dos regimes democráticos que o controle social nasce e é através do desenvolvimento deste sistema que se faz claro o papel do cidadão enquanto soberano.

Palavras-chave: Administração Pública. Democracia. Soberania Popular.

ABSTRACT

Social control is a recurring theme in the media by exposing corrupt activities in various governmental spheres. Therefore, the purpose of this article is to characterize the citizen's role in regulating the actions of the contemporary state. To achieve this goal, we carried out a bibliographic research. We obtained a perception that social control is increasingly unanimous as a legitimate control and has been discussed how to do it safely, confidentially and independent by the population. It was also observed that it is through the democratic regimes that social control is born and through the development of this system that makes clear the role of the citizen as sovereign.

Keywords: Public Administration. Democracy. Popular Sovereignty.

1 INTRODUÇÃO

A soberania popular diante do governo gera debates acerca da validade de manifestações, reivindicações e formas de controle social. A revisão teórica sobre o tema se faz necessária para validar argumentos a favor de uma área que afeta diretamente toda a humanidade há milênios: a administração pública. Esta influencia o bem-estar de todos os cidadãos em qualquer época ou situação. O entendimento de cada cidadão sobre seu papel perante o todo é fundamental para a formulação de controle de ações do Estado, principalmente na busca do incremento da qualidade de vida coletiva.

¹ Especialista em Gestão em Administração Pública. Pós-graduação Uniasselvi. E-mail: fabiana.pradi@gmail.com

² Doutorando em Direito Público. Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). E-mail: marcosprobst@gmail.com

O objetivo deste artigo é caracterizar o papel do cidadão na regulação das ações do Estado contemporâneo. Em relação à metodologia, é uma pesquisa exploratória e bibliográfica.

No primeiro momento, apresentar-se-á uma visão sobre administração pública, contendo alguns elementos atuais e suas tendências. Após, conceitos sobre Democracia e suas evoluções, de representação e não representação e a visão de Jean-Jacques Rousseau e outros autores sobre o papel do povo perante o Estado. E no terceiro tópico, o controle social como ferramenta e utilidade na evolução e aprimoramento da qualidade de vida do corpo coletivo, bem como, alguns exemplos práticos da realidade brasileira.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Para Meirelles (2015), a administração pública consiste em órgãos e funções que oferecem continuidade aos serviços do Estado para atingir objetivos, que têm como premissa o bem-estar da coletividade. A administração na esfera pública submete-se à vontade da lei, possui responsabilidade técnica em suas ações e refere-se a gestão de interesses dos cidadãos. Oliveira (2014) aponta como conceito as funções de planejamento, organização, orientação, execução, avaliação e melhoramento das ações administrativas com o objetivo de atingir as demandas dos cidadãos. Através destes conceitos, observa-se que diferentemente dos feudos, em que o senhor feudal possuía total controle sobre a terra e seus habitantes com o crivo do direito privado, a atual administração pública tem como seu pilar o direito público. (MALUF, 2013).

Novos paradigmas de gestão surgiram e continuam a se desenvolver na contemporaneidade, tanto na administração privada quanto na pública. Com origens naquela, o modelo gerencial surge na administração pública do Reino Unido e Estados Unidos, frente a uma burocracia já não mais popular entre seus administradores, Margareth Thatcher e Ronald Reagan, respectivamente. Com objetivos claros, o modelo gerencial de administração tem seu foco na eficiência e no aspecto liberal, nas privatizações e delegações com autonomia de gestão, bem como a primazia da atuação técnica independente de interesse político, caracterizando o Estado como regulador. (FARIAS; RIBEIRO, 2002; PAULA, 2005).

Sendo uma tendência mundial de mudança e de reforma do aparelho do Estado, essas ideias chegam à América Latina. No Brasil, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, foi criado o MARE (Ministério de Administração e Reforma do Estado) que com os modelos americano e europeu formulou diretrizes para adaptação gerencial nacional, por meio do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRE). Destaca-se deste trabalho a divisão das atividades do Estado, em exclusivas e não-exclusivas. As atividades exclusivas pertencem apenas ao Estado, como o ato de legislar e o controle e criação de políticas públicas. E as atividades não-exclusivas podem ser realizadas pela iniciativa privada e organizações estatais, como assistência social e limpeza. As atividades exclusivas seriam as únicas que o poder público deveria atuar, delegando as demais à iniciativa privada. (FARIAS; RIBEIRO, 2002; PAULA, 2005).

Farias e Ribeiro (2002) afirmam que, apesar do PDRE ter previsto o debate com a sociedade civil, ficou a consulta restrita a acadêmicos e intelectuais. A participação se deu através do Conselho de Reforma do Estado (CRE) e conseguiu recomendar o marco legal das instituições reguladoras do Estado e propiciar o surgimento das chamadas agências reguladoras. Dentre as principais questões apresentadas pelo Conselho, destacam-se: promover competitividade entre os mercados e o investimento privado, nacional e estrangeiro, proteger o direito dos consumidores e a garantir qualidade e segurança aos serviços públicos.

Em contrapartida, já havia naquele contexto outra concepção que surgira na década de 60: a administração pública societal. Ela possuía um viés de participação de lideranças e entidades representativas tanto no planejamento quanto nas outras etapas de decisões governamentais. Na década de 70, a Igreja Católica criou as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) que buscavam dar espaço a discussões de caráter coletivo, onde se fomentava a articulação popular para diálogo com o poder público. A partir deste cenário, surgem as organizações não-governamentais (ONGs). (PAULA, 2005).

Estes dois modelos não são completos, ou seja, a vertente gerencial tem o seu forte no aspecto financeiro e administrativo, enquanto a societal investe no sociopolítico. Tem-se com o gerencialismo a concentração de planejamento, implementação e controle de políticas públicas, sendo o primeiro e o último realizados por Câmaras Setoriais e Comitês Executivos. Já a implementação é delegada às fundações e autarquias (agências executivas). As atividades não-exclusivas são realizadas através de terceirização para empresas privadas e são avaliadas pelas chamadas agências reguladoras. O controle social deveria, neste caso, dar conta de acompanhar os desdobramentos dos projetos e assim haveria a participação do cidadão, conforme previsto no Plano. Este projeto idealizado pelo MARE, porém, não foi totalmente implementado e passou a

PRADI, Fabiana Dagnoni. PROBST, Marcos Fey. **A soberania do povo e o controle social na administração pública.** Revista Interdisciplinar Científica Aplicada, Blumenau, v.11, n.1, p.35-48, TRI I 2017. ISSN 1980-7031

coexistir com os antigos modelos de aparelho do Estado. Após a extinção do MARE, observou-se que os resultados obtidos não estavam de acordo com planejado. (PAULA, 2005). A autora observa que:

Nesse contexto, o controle social é idealizado, pois não há mecanismos para que esse controle ocorra, nem a transparência esperada. [...] A estrutura e a dinâmica do aparelho do Estado pós-reforma não aponta os canais que permitiriam a infiltração das demandas populares. (PAULA, 2005, p. 43).

No modelo americano, o Congresso Nacional tem o respaldo de mecanismos específicos para realizar controle sobre as agências e estas devem, a qualquer atuação, justificar suas atividades. O Brasil, contrariamente, não possui a característica histórica de avaliação dos entes públicos em seu Congresso e a democracia ainda em desenvolvimento não traz segurança à sociedade para realizar tal avaliação. (FARIAS; RIBEIRO, 2002).

Se existem alguns pontos que o modelo gerencial não consegue colocar em prática, o societal também tem seus limites. Não possui um planejamento tão elaborado quanto o gerencialismo ou sequer prevê uma proposta de mudança do aparelho do Estado, apesar de ter a preocupação com a atuação do povo nas decisões estratégicas do governo. (PAULA, 2005).

Sugere Paula (2005) que a forma burocrática arraigada à administração deve dar espaço a participação popular em todas as esferas do governo, em que a construção de um canal aberto às mudanças de demandas da sociedade possa ser formalizado. Aponta também que os administradores públicos devem ter características que unam a técnica e a política, para aproximar o cidadão à agenda governamental.

2.2 DEMOCRACIA E A SOBERANIA DO POVO PERANTE O ESTADO

A democracia nasceu das pequenas *Polis* gregas e *Civitas* romanas há 2500 anos, lugares onde eram possíveis as assembleias gerais, aplicando assim, a forma direta de democracia, em que o povo se autogovernava. Na modernidade, a representação surgiu em substituição à democracia direta dos antigos e o corpo soberano, na realidade, não é todo o povo, mas sim uma parte dele. Assim, a democracia é o governo da maioria. (MALUF, 2013).

Jean-Jacques Rousseau explicou em seu livro “O Contrato Social”, um dos pilares para a democracia moderna, a concepção em torno da vontade geral:

A vontade constante de todos os membros do Estado é a vontade geral, é por ela que eles são cidadãos e livres. Quando se propõe uma lei na assembleia do Povo, o que se pergunta não é precisamente se aprovam a proposição ou se a rejeitam, mas se ela é conforme ou não à vontade geral que é a deles; ao dar seu sufrágio, cada um diz sua opinião sobre esse ponto, e do cálculo dos votos tira-se a declaração da vontade geral. (ROUSSEAU, 2012, p. 119).

A igualdade entre os cidadãos gera um único corpo que é soberano, e que representa a vontade geral. E esta igualdade é promovida pelo contrato social entre os cidadãos e o Estado. Assim, o soberano recebe as decisões dele mesmo na sua totalidade, sem diferenciações entre os membros. (ROUSSEAU, 2012).

Para Maluf (2013) o trabalho de Rousseau de exaltar o contratualismo deu ao povo de sua época a alternativa ao absolutismo, trazendo uma concepção de Estado que se opunha totalmente à realidade vivida. Logo, a nova base de ideais influenciou enormemente a Revolução Francesa, de 1789.

A democracia, para Bobbio (2015), estabelece que todo o conjunto de pessoas autorizadas participantes de um grupo deve tomar decisões para a manutenção da vida coletiva, tendo como premissa a regra da maioria e a liberdade de expressão. Para a garantia deste cenário, o Estado liberal é a base em que o poder democrático floresce, pois é do liberalismo que advém os direitos individuais dos quais se executa o processo democrático. “[...] é pouco provável que um Estado não liberal possa assegurar um correto funcionamento da democracia, e de outra parte é pouco provável que um Estado não democrático seja capaz de garantir as liberdades fundamentais.” (BOBBIO, 2015, p. 38-39).

A respeito do Estado liberal, onde o Estado é limitado ao mínimo necessário, a laicidade, tanto política quanto religiosa, é de se destacar como parte essencial deste sistema. Há estado não liberal laico, como o social democrático, porém, não há o liberal sem ser laico. A permissão da discordância de opiniões perante o Estado configura a democracia e, também, é a base dos direitos individuais. Além disso, outro aspecto que lhe configura, certamente, é a economia de mercado, sem intervenção estatal. (BOBBIO, 2015).

Porém, Bobbio (2015) explica que a real democracia não foi aplicada e praticada exatamente como as teorias sugeriram, deixando alguns pontos divergentes, que são: a representação por intermediários, a substituição da soberania popular e a vontade geral, presença de oligarquias, tamanho da democracia, o poder invisível e a educação cidadã. Sobre a presença dos intermediários, o autor esclarece que o surgimento dos mais diversos partidos políticos, sindicatos e associações se tornou mais relevante que o próprio povo soberano. O corpo coletivo, e assim a vontade geral, se dispersou e formaram-se grupos concorrentes em ideias e a sociedade policêntrica (várias vontades

além da vontade do povo soberano) entra em cena, tornando-a pluralista. A vontade geral, portanto, é substituída pelos acordos entre estas oligarquias. A democracia moderna representativa teria como ideal que seu representante buscasse os interesses da nação. Porém, a representação política tornou-se representação de interesses, que se caracteriza pela execução de interesses particulares de seus representados, o que parece acontecer através de um mandato vinculado. Um exemplo claro, diz o autor, é o movimento europeu chamado de neocorporativismo, onde o parlamento media os interesses e acordos entre os trabalhadores e empresários. Outro ponto a ser observado é o tamanho da democracia. Ela ainda não alcança todos os lugares, e apenas quando o fizer – em escolas, empresas, etc. – estaremos verdadeiramente inseridos em uma sociedade democrática.

O poder invisível assombra a democracia, que tem como prerrogativa a publicidade das decisões e ações governamentais. Este poder é exercido por sociedades secretas, como a maçonaria, as máfias e os próprios serviços secretos dos governos. Assim, não se pode ter controle sobre as ações injustas propostas. Sobre o controle, o autor opina que as tecnologias, apesar de utilizadas para o controle pelos cidadãos, nunca beneficiaram tanto os governantes, que podem, a cada gesto dos governados, vigiá-los, e isso numa democracia moderna e não numa autocracia medieval. Já a educação para a cidadania, teoricamente, aconteceria na própria execução democrática, através da discussão de ideias entre pessoas de distintas realidades e, portanto, traria novas verdades a cada cidadão e um senso de ser inserido numa comunidade. Ao contrário, o que ocorre é a supremacia do interesse particular, do qual nascem os votos de troca. (BOBBIO, 2015).

O voto tornou-se mercadoria com determinado preço e as negociações entre os grupos de poder revelariam críticas à sociedade pluralista. O dito “retorno à Idade Média” se fez presente na pauta de discussões após a Primeira Guerra Mundial. O pluralismo, o surgimento de sindicatos poderosos e partidos das massas fizeram nascer uma reação antidemocrática, reação que denunciava que o direito privado prevalece e o corpo único do Estado estava ameaçado por partes que não tinham como premissa a opinião coletiva, mas interesses particularizados. De fato, o autor indica que, antes de ser representante da nação, o parlamentar o é do partido, ou seja, representa a vontade do partido, fragmentando a teoria democrática da individualização. Porém, explica o autor que o conceito do contrato originário não pode ser confundido com os acordos bilaterais da Idade Média, entre reis e o clero, pois não são uma manifestação coletiva ou derivados da defesa de um poder ascendente. Também não deve ser confundido com o crescimento da burguesia e suas relações mercantis. O contratualismo foi ponto chave para o nascimento da democracia moderna e ele ressurgiu com o nome de neocontratualismo, onde a referência foi bem-vista a tentar a cura para o

poder do povo soberano. O ato coletivo e a defesa do poder ascendente são verdadeiramente o contrato social. (BOBBIO, 2015).

Pelo fracasso destes ideais, o autor indica as situações influenciadoras. Da própria autonomia da sociedade democrática em solicitar suas demandas ao governo, surge um ponto problemático: a ingovernabilidade da democracia. O complexo sistema parlamentar inviabiliza respostas rápidas de acordo com as exigências dos cidadãos. Conseqüentemente, uma economia planificada, regulada e burocrática, que surgiu justamente para atender às crescentes demandas populares, exigiu o aumento de tamanho do Estado e recursos técnicos de gestão, tornando o próprio cidadão alheio às decisões. (BOBBIO, 2015).

Dos pontos citados, o anseio por uma democracia mais direta e com menos representantes se fez presente. Porém, a complexidade e o tamanho de nossas sociedades contemporâneas tornam a aplicação deste método inviável. A democracia representativa é a decisão de assuntos coletivos por pessoas eleitas e não por todo povo. As críticas à representação derivam de dois pontos: como representa (qual o limite de autonomia que o representante possui) e o que representa (interesses particulares ou coletivos). Elas ainda se estendem, de um lado, à proibição do mandato imperativo (ou a busca por relações parecidas com as do direito privado) e, de outro, a representação dos interesses gerais (ou a busca e defesa por uma representação orgânica). A representação orgânica algumas vezes é necessária, como em situações extremamente técnicas e específicas, porém, não atende à demanda geral. Assim, o sistema democrático deveria abarcar tanto o método direto quanto o representativo, na medida em que avalia as situações que melhor se encaixam em cada procedimento. Afinal, os dois métodos não são autossuficientes, mas complementares e necessários. (BOBBIO, 2015).

Para Bobbio (2015), partidos da nova esquerda não possuem argumentos fundados para lutar por um novo sistema; não conseguem substituir as regras do jogo democrático. Os próprios sindicatos, associações e movimentos diversos têm sua atuação garantida pela liberdade de opinião que o sistema democrático prevê. Sem esta regra, não seria possível este tipo de liberdade; portanto, tira-se o direito liberdade de expressão, o sistema democrático morre, assim como, as associações e sindicatos. E à democracia o autor atribui o surgimento de valores que apenas através dela poderiam derivar: a tolerância entre as culturas e às ideias contrárias; a não-violência, em que se pode trocar de governantes sem guerra e; a capacidade de evolução e inovação de ideias através de debates, realizando revoluções a cada instante.

Bobbio (2015) esclarece que a forma contrária ao Estado absoluto é o Estado democrático representativo e, do Estado liberal, o Estado paternalista. As críticas crescentes dos estados cujos quais partidos da social democracia e trabalhistas ganharam poder, fez com que o liberalismo, após a Segunda Guerra Mundial, ganhasse novos admiradores. Antes, o objeto de críticas era o socialismo, agora, a social democracia. Os liberais acusam-na de paternalista e pregam que a felicidade não advém do Estado e, sim, da busca de cada cidadão livre. E é exatamente através da pauta do bem-estar que as democracias atuais progridem para seu extremo, atingindo as massas, tornando-as ingovernáveis, segundo os liberais, pelo excesso de demanda. A crise do Estado social é o conflito gerado pela busca do lucro pelo que o autor chama de “empreendedor econômico” e a busca do “empreendedor político” pelo maior número de votos, ou lucro político para seus partidos. Portanto, para os novos liberais, vivemos em um Estado máximo e fraco (que não consegue se governar).

À nova corrente liberal, das últimas décadas, dá-se o nome de social-liberalismo e, diferentemente do liberalismo tradicional e do neoliberalismo, aceita a intervenção estatal em alguns pontos sensíveis como, por exemplo, na formação de renda que é necessária ao bem-estar coletivo, através da saúde, assistência e previdência sociais. (MALUF, 2013).

A tendência, de acordo com Bobbio (2015), para o desenvolvimento da democracia é sua expansão para espaços que, anteriormente, ela não se fazia presente, fenômeno que o autor chama de democracia social. Ela tem sua força e fluxo de baixo para cima, dentro da própria sociedade, na vida cotidiana e nas suas instituições. A respeito do pluralismo, efetivamente ele não se confunde com o conceito de democracia; um existe sem o outro. De fato, Rousseau afirmou que a sociedade pluralista seria a queda da democracia. Porém, as democracias atuais revelam que possuem tais características, e diferem das antigas sob a possibilidade da discordância entre as partes, cuja qual alimenta o próprio sistema democrático para seu incremento. Para contrapor os problemas do surgimento de oligarquias no pluralismo, o próprio aumento das oligarquias seria a solução, com a concorrência entre elas.

Já para Maluf (2013, p. 334) “Da inteligência do corpo eleitoral, da sua capacidade de discernimento, da sua integridade cívica e moral, dependem, sem dúvida, não só a vitalidade mas a própria sobrevivência da democracia representativa no mundo atual. ”

Apesar das mais diversas críticas contemporâneas à teoria de Rousseau, ela revela verdades que sempre estarão presentes nas discussões do modelo democrático. (MALUF, 2013).

2.3 CONTROLE SOCIAL

O Estado autocrático possui uma relação em que o comandado (povo) não pode ver o comandante, mas este tem total consciência dos movimentos daquele. Já o Estado democrático possui uma relação oposta, em que ambas as partes podem vistas, como um acordo, um contrato. O processo de evolução do Estado autocrático e absoluto para o de direito passa pelo ponto mais emblemático que é publicidade dos atos administrativos, tornando o dito poder invisível visível e, por isso, controlável. Apesar desta reviravolta teórica, a prática democrática ainda não conseguiu eliminar o que o autor chama de governo oculto, ou subgoverno, e criptogoverno. O subgoverno está além dos controles jurídicos e é um governo da economia, onde empresas financiam partidos políticos. O criptogoverno é exercido por complôs políticos juntamente com serviços secretos e suas ações simplesmente não são resolvidas e esclarecidas nas instituições democráticas. (BOBBIO, 2015).

Pelo poder visível, também se fez um tema de discussão a preferência do governo local. A proximidade com os cidadãos, pelos defensores do argumento, proporciona uma maior capacidade de vistas aos atos do governo e, assim, a possibilidade de mitigar o poder invisível. A aproximação espacial do governo e o povo seria a forma mais adequada para a execução de controle social. Por controle social na administração pública entende-se a capacidade de observar, orientar e corrigir os Poderes, em que outro Poder ou órgão exerce sobre ele. É caracterizado pela necessidade que os atos administrativos têm de serem legítimos, isto é, serem realizados de acordo com as normas e com o interesse coletivo. (BOBBIO, 2015; MEIRELLES, 2015).

A formalização de controle da administração pública foi realizada em alguns pontos e o grande destaque destes, no caso do Brasil, foi a Lei de Acesso à Informação – Lei nº 12.527/2011 – que formalizou um princípio da democracia pelo qual o sigilo de informação pública é a exceção e que abarca todos os Poderes. Também há de se destacar o surgimento de observatórios de políticas públicas que ocorreu após a Constituição de 88 e houve uma emergente preocupação com os indicadores locais, mais próximos da realidade do cidadão. Os observatórios têm papel essencial para se buscar o efetivo controle social, e sua maior importância se faz na qualificação de lideranças locais. Juntam-se aos observatórios de políticas públicas outras formas que expressam a participação social, como os Conselhos Populares e o Orçamento Participativo (GUEDES; FONSECA, 2007).

Quanto ao controle de constitucionalidade, a inclusão prevista pela Constituição de 1988 de capacitados a proporem ações diretas fez com que o pluralismo se firmasse. Na prática, porém, o Superior Tribunal Federal decide a aplicação e desdobramentos que a Constituição não prevê. Apesar da Carta Magna tirar o monopólio de ação direta de inconstitucionalidade do Procurador-Geral da República, o tribunal ainda demonstra resistência quanto a representação de algumas entidades, como os sindicatos e entidades de classe. O caráter privado destas instituições fez com que o STF as diferenciasse e tirasse do rol de legitimados, alegando que não defendem o interesse público, apenas os interesses de classe. Porém, os próprios partidos políticos e o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil são entidades de natureza privada ou associação de classe e as suas participações não foram restritas por aquele tribunal. Portanto, a participação social nos debates de constitucionalidade não possui critérios objetivos. O STF classifica os atores das ações e não a matéria das ações, se contemplam a defesa do interesse público ou não. Além disso, negou a legitimação de participação de associações que têm como finalidade e objetivo maior a defesa do próprio interesse coletivo, como a Associação Brasileira de Defesa do Cidadão. A participação de ações diretas afetada por critérios abstratos pode eliminar com, talvez, a única forma de atuação que vários atores sociais possuem. (LISBÔA, 2013).

Observa-se um caráter elitista nas decisões de legitimidade de entidades, segundo Lisbôa (2013), e as carreiras jurídicas seriam veladamente, na opinião do STF, mais aptas a proporem ações: este aspecto é defendido pela autora perante a explicação que o próprio tribunal apresentou do porquê que a Associação Nacional dos Procuradores do Estado – ANAPE, a Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB, a Associação dos Delegados de Polícia – ADEPOL e a Associação Nacional do Ministério Público terem sido considerados legítimos às proposições. A resposta foi que devido à natureza de suas funções, que diferem da maioria dos serviços do Estado, elas seriam mais importantes nos debates. Os demais, que não foram permitidos a realizar ações diretas, poderiam solicitar aos devidamente legitimados que levassem suas proposições ao Tribunal. A autora questiona esta leitura e interpretação da Constituição e afirma ser uma regressão ao modelo anterior à redemocratização, pois quem possui legitimação, não deveria ser representado. E “defender que não haveria prejuízo democrático na perda da possibilidade de participação direta é negar os ganhos promovidos pela inovação constitucional ao conferir legitimação aos entes da sociedade civil.” (LISBÔA, 2013, p. 114).

Apesar disto, Lisbôa (2013) afirma que há possibilidades distintas às proposições diretas para participar de debates constitucionais. A audiência pública e o instituto do *amicus curiae* são estas possibilidades. O *amicus curiae* (ou amigos da Corte) prevê que entidades tragam as mais

diversas opiniões e interesses ao debate. Contudo, os próprios ministros, com o argumento de sobrecarga de trabalho, têm receio em relação a este instituto e alguns declaram expressamente que a condição para ele acontecer é exceção na atuação no STF. Também não se observa uma unanimidade neste entendimento pelos ministros, porém, houve demasiadas negativas de concessão a entidades de *amicus curiae*. Adiciona ao exposto que:

Uma leitura que privatiza o instituto do *amicus curiae*, transformando-o em uma via a ser utilizada exclusivamente pelos “amigos da corte” e em que a seleção promovida pelo Tribunal aproxima-se da arbitrariedade não pode ser considerada democrática. Trata-se de uma leitura restritiva do conceito de participação social.

Essa implementação do *amicus curiae* não se presta a promover o pluralismo e a legitimar as decisões do Supremo Tribunal Federal, conforme defendido com várias decisões. Receber os pontos de vista da sociedade de forma seccionada, eventual e opaca não efetiva uma participação social plural e legítima. (LISBÔA, 2013, p. 143).

Sobre as audiências, Lisbôa (2013) explica que a primeira se realizou em 2007 com o tema de interrupção da gravidez em casos de feto com anencefalia. Vários pedidos de atuação como *amicus curiae* foram rejeitos pelos ministros e a mudança de opinião destes, devido a pressões populares em torno do tema, culminou na decisão de convocar uma audiência pública. Sendo assim, a participação popular não foi entendida e realizada pela clareza do tribunal da importância na prática democrática, mas por pressões vindas da sociedade. Além disto exposto, a participação social na audiência limitou-se aos cientistas e comunidade médica, impedindo as outras entidades de trazerem suas concepções, restringindo o debate, negando opiniões diversas. Portanto, o Supremo Tribunal Federal deveria ter o entendimento que a participação de entidades representativas nos debates de constitucionalidade faz parte da sociedade plural e, assim, poderia desmitificar a ideia de que seriam inundados com opiniões não jurídicas. “O tribunal constitucional deve ser capaz de receber setores da sociedade, conhecer as suas perspectivas e argumentos e decidir de acordo com o sistema jurídico.” (LISBÔA, 2013, p. 150).

Assim, observa-se que o Supremo Tribunal Federal admite a participação social nos debates de constitucionalidade, porém, o faz conforme sua interpretação, impossibilitando a participação de vários atores sociais. Portanto,

A aplicação dos institutos do *amicus curiae* e da audiência pública desvela essa contradição. Eles não foram reconhecidos como direitos. Apesar de celebrados como capazes de conferir um cunho democrático às decisões e permitir o acesso ao Supremo Tribunal Federal das perspectivas sociais, a sua implementação depende da conveniência do relator da causa, que, muitas vezes, nem mesmo explica o porquê da negativa. (LISBÔA, 2013, p. 158).

Concluindo, a passagem para um Estado Democrático de Direito ainda está a ser construída, na realidade brasileira. A Constituição de 88 não rompeu com vínculos autoritários anteriores, onde a participação social pouco existia, e as decisões ainda são, em sua maioria, centralizadas pelo

poder público. É a continuidade do modelo anterior à Constituição atual que se realiza. (LISBÔA, 2013).

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A democracia é um processo ainda em desenvolvimento na contemporaneidade e sua forma representativa é, historicamente, algo novo, que ainda precisa ser aprimorado. Apesar das variadas críticas, o sistema democrático deve prevalecer em relação aos demais, e ser perseguido por todos os Estados, assumindo um papel de equalizador de padrões e valores, com o fim maior de assegurar a liberdade individual e o bem-estar da sociedade.

Porém, vários avanços já foram obtidos em um curto espaço de tempo, como o entendimento, a nível internacional, de que o povo tem seu papel central para o controle Estatal. Resta superada a discussão em relação ao direito ou não do cidadão controlar as ações do Estado, pois se compreende que se trata de um poder intrínseco ao regime democrático, perdurando a discussão, atualmente, nos limites e modos do exercício de tal controle.

A tecnologia tão celebrada para dar visibilidade ao cidadão, também propicia ao governo o controle daquele. Trata-se de uma via de mão dupla, como tem-se observado em diversos países que combatem o terrorismo através de intenso monitoramento da sociedade, fragilizando-se as liberdades individuais. Em regra, o controle do Estado deve limitar-se ao minimamente necessário para a garantia da segurança de seus cidadãos e para a preservação das instituições democráticas.

Os processos devem ser formalizados para garantia do controle social, sem, contudo, prevalecerem sobre a sua essência, impondo limites à efetiva participação social, como vislumbrado em precedentes do Supremo Tribunal Federal. E, devido a uma cultura anterior burocratizada, rígida e sem participação cidadã, a desconstrução deste modelo nas repartições públicas e nos seus processos ocorrerá de forma lenta. Apesar do aspecto tecnicista do modelo gerencial centralizar algumas decisões, este aspecto dificulta que ideologias políticas se sobressaiam, agregando valor científico aos procedimentos. Novamente, o equilíbrio entre o tecnicismo e a participação cidadã deve ser o modelo mais adequado de gestão. Os servidores devem ser treinados a promoverem a participação social e, a partir disto, avaliarem de forma técnica as opiniões expostas. É a partir do treinamento que se possibilita a prática dos procedimentos idealizados; sem ele não pode haver mudança de postura frente à abertura do serviço público a participação popular.

PRADI, Fabiana Dagnoni. PROBST, Marcos Fey. **A soberania do povo e o controle social na administração pública.** Revista Interdisciplinar Científica Aplicada, Blumenau, v.11, n.1, p.35-48, TRI I 2017. ISSN 1980-7031

Além da capacidade interna das organizações públicas de possibilitar a participação da sociedade, é através do trabalho de conscientização que o cidadão poderá compreender seu papel como soberano. Os padrões culturais precisam evoluir para o efetivo controle social. A educação para a cidadania é de essencial valor. Sem ela, não pode haver a democracia na sua plenitude. Assim, a conscientização deveria ser ativa e não apenas passiva, ou seja, a teoria democrática não garante, na prática, o debate político e a aquisição de autonomia. O sistema educacional deveria ser o ator do ensino da prática democrática, desde a infância, para que a capacidade de avaliação crítica e científica do Estado, livre de ideologias políticas, fosse construída.

REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia.** 13. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2015.

BRASIL. 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/112527.htm>. Acesso em: 24 nov. 2015.

FARIAS, Pedro César Lima de; RIBEIRO, Sheila Maria Reis. Regulação e os novos modelos de gestão no Brasil. 2002. **RSP.** Disponível em: <http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/290/296>. Acesso em: 20 set. 2015.

GUEDES, Alvaro Martim; FONSECA, Francisco (Orgs.). **Controle Social da Administração Pública:** cenário, avanços e dilemas no Brasil. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2007.

LISBÔA, Aline. **Participação social no controle de constitucionalidade:** a propositura de ações diretas, o *amicus curiae* e as audiências públicas. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado.** 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 41. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Administração Pública:** foco na otimização do modelo administrativo. São Paulo: Atlas, 2014.

PAULA, Ana Paula Paes de. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. 2005. **RAE.** Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rae/article/view/37088>>. Acesso em: 20 set. 2015.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social.** Porto Alegre: L&PM, 2012. (L&PM POCKET, 631).