

**XXVII CONGRESSO NACIONAL DO  
CONPEDI PORTO ALEGRE – RS**

**CONSTITUIÇÃO E DEMOCRACIA I**

**CLARISSA TASSINARI**

**FERNANDO DE BRITO ALVES**

**JOSÉ CLAUDIO MONTEIRO DE BRITO FILHO**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria – CONPEDI**

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina

Vice-presidente **Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás

Vice-presidente **Sudeste** - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais

Vice-presidente **Nordeste** - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe

Vice-presidente **Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul

Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - Unimar/Uninove – São Paulo

**Representante Discente – FEPODI**

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

**Secretarias:**

**Relações Institucionais**

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - IMED – Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM – Distrito Federal

**Relações Internacionais para o Continente Americano**

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão

**Relações Internacionais para os demais Continentes**

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

**Eventos:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch UFSM – Rio Grande do Sul

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho Unifor – Ceará

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta Fumec – Minas Gerais

**Comunicação:**

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro UNOESC – Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali – Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC – Minas Gerais

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

---

C755

Constituição e democracia I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UNISINOS

Coordenadores: Clarissa Tassinari; Fernando de Brito Alves; José Claudio Monteiro de Brito Filho. – Florianópolis: CONPEDI, 2018.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-686-4

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Tecnologia, Comunicação e Inovação no Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVII Encontro Nacional do CONPEDI (27 : 2018 : Porto Alegre, Brasil).

CDU: 34



# XXVII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI PORTO ALEGRE – RS

## CONSTITUIÇÃO E DEMOCRACIA I

---

### **Apresentação**

Ao recebermos o convite para coordenarmos o Grupo de Trabalho “Constituição e Democracia I”, já era possível prever a “conversação multitemática” que poderia compor este momento oportunizado pelo CONPEDI Porto Alegre/RS. Os 30 anos da Constituição brasileira e o processo eleitoral recente, acontecimentos do ano de 2018 relacionados ao título deste GT, poderiam justificar a efervescência da crítica político-constitucional e o grande interesse por debates afins em um eixo temático que, dado o volume de submissões, teve de ser fracionado em dois (“Constituição e Democracia I e II”). Em um contexto como este, diante da abrangência do tema proposto para este GT, ganha destaque a diversidade de enfoques nas pesquisas acadêmicas.

Não por acaso a discussão sobre Direito e Democracia desdobrou-se em abordagens, sob diferentes perspectivas teóricas, sobre Estado, constitucionalismo e jurisdição. Controle social, participação popular, sistema eleitoral e desafios para a democracia representativa deram contornos para discussão envolvendo o projeto democrático brasileiro. Judicialização da política, ativismo judicial, acesso à justiça, coletivização de demandas, efetividade e temporalidade do processo, precedentes e efeito vinculante e diálogos institucionais foram os principais assuntos que alinharam as reflexões apresentadas neste GT junto ao tema jurisdição.

Além disso, autoritarismo, papel do Estado e de suas instituições, crise do Estado na era da globalização, fontes normativas não estatais, dinâmica entre os três Poderes, matrizes de fundamentação do agir estatal (como o utilitarismo, por exemplo) e a livre nomeação dos Ministros do Supremo Tribunal Federal feita pela Presidência foram elementos que traduziram, na forma de pensamento crítico, as preocupações que giram em torno da conformação do Estado (brasileiro). Por fim, o cenário do constitucionalismo e de suas reformulações teóricas, como as questões do novo constitucionalismo latino-americano e da importância dos princípios constitucionais, também fizeram parte dos diálogos propostos.

Como se pode perceber através da breve síntese formulada acima, com os principais temas dos artigos apresentados no dia 15 de novembro de 2018, o que o leitor poderá “desbravar”

na sequência é uma série de caminhos para refletir sobre um tema comum – crises, transformações e alternativas para o constitucionalismo brasileiro e para sua fundamentação teórica. Eis o desafio, lançado para todos nós, que ousamos pensar o Direito.

Boa leitura!

Prof. Dr. Fernando de Brito Alves – UENP

Prof. Dr. José Claudio Monteiro de Brito Filho - UFPA / CESUPA

Profa. Dra. Clarissa Tassinari – UNISINOS

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - [publicacao@conpedi.org.br](mailto:publicacao@conpedi.org.br).

## **O CONTROLE SOCIAL A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: CONTEXTUALIZAÇÕES HISTÓRICAS, LIMITES E POSSIBILIDADES**

## **THE SOCIAL CONTROL FROM THE FEDERAL CONSTITUTION OF 1988: HISTORICAL CONTEXTUALIZATIONS, LIMITS AND POSSIBILITIES**

**Fernando Barros Martinhago <sup>1</sup>**  
**Reginaldo de Souza Vieira <sup>2</sup>**

### **Resumo**

O estudo trata de uma pesquisa bibliográfica de método dedutivo, que tem como objetivo analisar o controle social exercido pela sociedade perante o Estado a partir da CF/88. Inicialmente realiza-se uma breve análise sobre alguns aspectos históricos acerca da democracia, participação e controle social. Em seguida, analisa-se o controle social exercido pela sociedade sob o prisma da CF/88, destacando alguns exemplos de como este é exercido na vigência desta, alguns dos limites que impedem o seu pleno exercício e alguns dos caminhos possíveis para bem superá-los. Para a realização deste estudo, utilizar-se-á os métodos de pesquisa bibliográfico e documental

**Palavras-chave:** Democracia, Participação, Controle social, Sociedade, Cf/88

### **Abstract/Resumen/Résumé**

The study deals with a bibliographic research of deductive method, whose objective is to analyze the social control exercised by the society before the State from CF/88. Initially a brief analysis is made on some historical aspects about democracy, participation and social control. Then, analyzed the social control exercised by society under the prism of CF/88, highlighting some examples of how it is exercised in the current of this, some of the limits that prevent its full exercise and some of the possible ways to overcome it. To accomplish this study, will be used bibliographical and documentary research as methods.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Democracy, Participation, Social control, Society, Cf /88

---

<sup>1</sup> Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense – PPGD /UNESC. Participante do Núcleo de Estudos em Estado, Política e Direito - NUPED. Taxista PROSUP/CAPES. fernando.phn7@gmail.com

<sup>2</sup> Doutor em Direito pelo PPGD/UFSC. Professor Permanente dos Programas de Pós-Graduação em Direito e em Desenvolvimento Socioeconômico da UNESC. Advogado. Email: prof.reginaldovieira@gmail.com

## 1. INTRODUÇÃO

A democracia, a participação popular e o controle social tem sido objeto de estudo de grande importância no meio acadêmico. Isto tem ocorrido, dentre tantos motivos possíveis, tanto pelo fato de que os Estados modernos têm adotado a democracia (representativa) como forma de governo, quanto pelas limitações e a crise deste modelo representativo.

O modelo representativo é uma construção da modernidade, em conjunto com as abstrações Estado e indivíduo. Neste novo modelo de exercício da democracia, o cidadão não participar mais diretamente, mas por meio de representantes. A representação política tem a sua consolidação com a ideologia liberal, na esteira do contratualismo e do surgimento do Estado Moderno Liberal.

Neste modelo, em seu início, o cidadão-eleitor era o cidadão proprietário, possuidor de bens, o que excluía a maior parcela da população dos Estados nacionais.

Entretanto, esse modelo, apesar da ampliação do universo dos cidadãos-eleitores, fruto de um longo processo de lutas sociais, encontra-se em crise. Uma crise que perpassa as suas esferas estruturais: política, social e jurídica.

Diante de tal situação de fragilidade do modelo representativo, bem como no intuito coibir abusos daqueles que são encarregados de utilizar o "poder político" para salvaguardarem os interesses da sociedade, isto é os governantes, surgiram ao longo dos anos diversos mecanismos/instrumentos com a finalidade de possibilitar um controle de seus atos, uma vez que o poder ao qual estes usufruem pertence originariamente ao povo como todo, em outras palavras, no intuito de coibir abusos e desvios de atos praticados pelos governantes com o passar dos anos surgiram mecanismos para garantir, ou pelo menos tentar garantir, o Controle Social destes perante a Sociedade.

Diante de tais premissas o presente estudo tem por objetivo realizar uma breve análise acerca dos mecanismos que possibilitam uma maior participação e controle da sociedade nas questões de ordem pública, compreendidas aqui como sendo ações governamentais ou estatais, uma vez que conforme dispõe o parágrafo único da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/1988) "todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente"(BRASIL, 2018). Para tanto, para a realização do presente estudo utilizar-se-á como principais categorias teóricas a "democracia", a "participação" e o "controle social".

A pesquisa foi dividida em duas seções: na primeira, tratar-se-á dos aspectos

conceituais acerca da democracia, da participação e do controle social. Já na segunda, pretende-se apresentar a importância do Controle Social exercido pela Sociedade, destacando alguns dos limites encontrados para o seu exercício, bem como alguns caminhos possíveis a serem tomados para a superação destes obstáculos.

Destaca-se que para a realização desta pesquisa foi utilizado método dedutivo, e como técnicas de pesquisas a bibliográfico e a documental.

## **2. DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL: ASPECTOS HISTÓRICOS**

Democracia é uma palavra oriunda do grego formada pelos substantivos "*demos*", que significa povo, e "*krátos*", que significa poder, e pode ser traduzida literalmente como sendo "poder/força do povo" (ABBAGNANO, 2012; AIETA, 2006, MENEZES, 1995). Tendo como berço a Grécia antiga, este modelo hoje compreendido como sendo Democracia Direta, visava garantir a participação direta daqueles que eram considerados cidadãos no governo, permitindo a estes se reunirem em praças públicas, denominadas de *Ágoras*, para tomarem as decisões importantes para a *pólis* (cidades-Estado gregas). Ressalta-se que apenas aqueles que eram considerados cidadãos poderiam participar destas reuniões, e estes representavam a minoria de uma população que era composta em sua maioria por escravos (ABBAGNANO, 2012; AIETA, 2006).

Guarinello, ao falar desse modelo exercício direto da democracia, destaca que:

O caso mais exemplar foi o de Atenas, modelo para muitas cidades-estado, onde a participação estendeu-se ao conjunto da população masculina cidadã e a democracia se manteve por quase dois séculos. É importante conhecer melhor Atenas, pela relevância que possui no imaginário político até hoje. Em primeiro lugar, uma ressalva: a democracia ateniense nunca foi absolutamente incluyente: dizia respeito apenas aos cidadãos masculinos e excluía, de qualquer forma de participação política, as mulheres, os imigrantes e os escravos. Em contrapartida, no âmbito restrito dos cidadãos, representou uma experiência notável de participação direta no poder de todas as camadas sociais, independentemente de riqueza ou posição social. (2003, p. 31)

Todavia entende-se por necessário salientar que embora em sua origem a democracia possibilitou a participação direta dos cidadãos<sup>1</sup>, ao longo dos anos com o

---

<sup>1</sup> Destaca-se que não está se questionando o fato de que o conceito de cidadania na época era restrito, mas se está analisando apenas a o modo pela qual este modelo de democracia garantia, ou buscava garantir, a participação popular.

constante crescimento demográfico das cidades e com o aumento da complexidade social surgiram novos modelos, de modo que atualmente o mais adotado pelos Estados tem sido denominado representativo, advindo do contratualismo e das teorias liberais que sustentaram as Revoluções do século XVII e XVIII (BONAVIDES, 2000; AIETA, 2006; SANTOS, AVRITZER, 2002; GONZALO; REQUEJO, 1999, CREMONESE, 2008).

O contratualismo, para Vieira:

representou a construção de artifício para legitimar a mudança do paradigma da pluralidade política e jurídica do Medievo, sob o controle da Igreja e da Nobreza, para o paradigma moderno, organizado na centralidade de um poder soberano cingido na pessoa de um ser artificial, criado pelos indivíduos atomizados – que abstratamente teria todo o controle político e jurídico, bem como daria a segurança necessária para que o capitalismo pudesse se desenvolver enquanto modelo econômico hegemônico. (2013, p.116)

Essa democracia representativa liberal é censitária, ao só permitir aos cidadãos proprietários o seu exercício.

A cidadania neste contexto,

[...] desenvolve um processo de despolitização da cidadania e a insere num marco puramente individual, e a implanta por meio das relações de produção capitalista. Esse processo retira da Sociedade qualquer iniciativa no âmbito político e jurídico, e lhe deixa apenas um grande vazio, possibilitando-lhe apenas inserir-se nas relações privadas. Desse modo, o sujeito individual não se vê como membro de uma Sociedade que é a própria essência da cidadania, mas apenas enxerga o seu papel abstrato de cidadão político eleitor. (VIEIRA, 2013, p. 117)

Entende Bobbio que,

Nesta forma de governo chamada democracia representativa ou parlamentar o dever de fazer leis diz respeito, não a todo povo reunido em assembléia, mas a um corpo restrito de representantes eleitos por aqueles cidadãos a quem são reconhecidos direitos políticos. Nesta concepção liberal da Democracia, a participação no poder político [...], é redefinida como manifestação daquela liberdade particular que indo além do direito de exprimir a própria opinião, de reunir-se ou de associar-se para influir na política do país, compreende ainda o direito de eleger representantes para o parlamento e de ser eleito (1998, p. 323-324).

Conforme Mouffe (1996) a democracia liberal falhou ao negar e abstrair o político dos processos de decisão política.

Para Gonçalves Junior (2009) o modelo de representação gera obstáculos para a implementação e efetivação de uma "real democracia", pois contribui para o surgimento

de um sentimento de indiferença dos cidadãos perante seus representantes, o que por sua vez pode levar a uma falta de responsabilidade destes perante os representados e o próprio Estado. Em outras palavras, segundo o referido autor devido a escassez de mecanismos e instrumentos que possibilitem efetivamente o controle social da sociedade perante seus representantes, estes muitas vezes acabam se utilizando o poder recebido para satisfazerem seus próprios desejos pessoais (GONÇALVES JUNIOR, 2009).

Esse contexto denota a crise do modelo representativo liberal e a necessidade de repensar novos mecanismos que possam possibilitar a superação os limites deste modelo erigido pela modernidade burguesa.

No que se refere a segunda categoria, "participação", entende-se por necessário destacar que, segundo Maria da Glória Gohn (2007), existem diversas formas de se entender o seu significado, sendo algumas delas consideradas como "clássicas" como: a liberal, a autoritária, a revolucionária e a democrática.

A primeira destas formas, liberal, parte dos pressupostos básicos do liberalismo e tem por objetivo garantir o "fortalecimento da sociedade civil, não para que esta participe da vida do Estado, mas para fortalecê-la e evitar as ingerências do Estado - seu controle, tirania e interferência na vida dos indivíduos" (GOHN, 2007, p.15).

Já a segunda forma, autoritária, se volta para a "integração e o controle social da sociedade e da política" (GOHN, 2007, p.17). Nas palavras de Gohn (2007) esta segunda forma de participação ocorre boa parte das vezes em regimes autoritários de massa de direita, como o fascismo, ou de esquerda, como o socialismo, porém pode ocorrer também em regimes democráticos representativos quando estes visam assegurar apenas uma participação de natureza cooptativa, isto é, visam "criar espaços de participação" e programas sociais de maneira fictícia, sem garantir eficazmente sua atuação, apenas no intuito de diluir os conflitos sociais (GOHN, 2007).

A terceira forma apresentada por Gohn (2007) de se entender a participação é a revolucionária, segundo ela, nesta forma a participação se estrutura através de coletivos organizados que tem por objetivo "lutar contra as relações de dominação e pela divisão do poder político". Conforme a autora, dependendo da conjuntura ao qual está inserida, esta forma de participação pode ocorrer tanto através marcos jurídicos vigentes, de meios paralelos ou através de um misto destes.

Por fim, a concepção de participação democrática, denominada pela autora como sendo radical, tem por objetivo "fortalecer a sociedade civil para a construção de

caminhos que apontem para uma nova realidade social, sem injustiças, exclusões, desigualdades, discriminações e etc" (GOHN, 2007, p.19). Nas palavras da autora:

O pluralismo é a marca desta concepção. [...] Os entes principais que compõem os processos participativos são vistos como 'sujeitos sociais'. Não se trata, portanto, de indivíduos isolados nem de indivíduos membro de uma dada classe social. A participação tem caráter plural. Nos processos que envolvem **a participação popular**, os indivíduos são considerados 'cidadãos'. A participação articula-se, nesta concepção, com o tema da cidadania. **Participar é visto como criar uma cultura de dividir responsabilidades na construção coletiva de um processo [...], é dividir responsabilidades com a comunidade** (GOHN, 2007, p.19, grifo nosso).

Neste sentido cumpre salientar que a participação em sua vertente popular possui forte ligação com o controle social, e isto se dá dentre outros motivos ao fato de seus núcleos pautarem-se pelas concepções de cidadania, de soberania popular e pelo princípio republicano (SIRAQUE, 2004).

Porém cabe destacar que embora a participação popular e o Controle Social possuam certas similitudes elas divergem quanto ao seu significado, isto é, enquanto que a participação popular ocorre antes ou durante o processo de elaboração de normas jurídicas ou de execução de um ato da Administração Pública, e é por assim dizer um "poder político", o Controle Social, por sua vez, pode se concretizar em dois momentos, sendo através da análise jurídica de uma norma estabelecida pela Administração pública, ou através da fiscalização da execução ou aplicação de uma referida norma no caso concreto (SIRAQUE, 2004).

Em outras palavras, segundo Vanderlei Siraque (2004), a principal diferença entre estas duas concepções é a seguinte: enquanto que a participação popular se trata do compartilhamento do "poder político" entre as autoridades constituídas e as pessoas estranhas ao ente estatal, o controle social, por sua vez, trata-se de um "direito público subjetivo do particular, individual ou coletivamente, submeter o poder político estatal à fiscalização" (SIRAQUE, 2004, p.124).

Do mesmo modo, assim como Siraque, Britto (1992,p. 120-121, grifo nosso) destaca que:

[...] **não há confundir a participação popular com o controle social, pois o fim de quem efetivamente participa não é atuar um comando constitucional que força o Estado a olhar para trás.** A parte privada, o grupo, ou o conjunto da sociedade, nenhum deles pretende fazer da liberdade ou da cidadania um elemento de anulação do poder político, à base do "cessa tudo que a antiga musa canta, que outro valor mais alto se alevanta" (Camões). O objetivo colimado não é fazer "oposição" ao governo - convenhamos -, mas 'negociar', com ele a produção de uma nova regra jurídica pública. **Aqui, uma emanção da soberania popular, e, destarte,**

**poder. Ali, uma emanção da cidadania, ou da liberdade, e, portanto, direito.**

Diante de tais apontamentos surgem os seguintes questionamentos: se conforme os autores não há que se confundir participação popular com controle social, uma vez que estes possuem finalidades distintas o que então pode-se entender por Controle Social? Ou ainda, de qual Controle Social estar-se referindo?

Afim de tentar responder estas perguntas, entende-se por necessário primeiramente compreender qual o significado de Controle.

Conforme Siraque (2004, p.112) o controle pode ser entendido como sendo "o ato de vigiar, velar, examinar, fiscalizar, inquirir e colher informações a respeito de algo". Destaca-se que o referido autor ao apresentar tal definição e relacioná-la com a atividade estatal esclarece que este controle pode se dar de duas formas, sendo através do que ele denomina de Controle Institucional ou através do Controle Social. O primeiro, denominado de Institucional, seria aquele cuja a competência recai sobre o próprio Estado, isto é, trata-se do Estado fiscalizando suas próprias atividades através do princípio da repartição de poderes (SIRAQUE, 2004).

Já o segundo por sua vez, tratar-se do controle das atividades estatais realizado por particulares estranhos ao Estado - "por alguém que não seja agente público no exercício da função ou órgão do Estado" (SIRAQUE, 2004, p.112) -, por um grupo de pessoas, ou através de entidades juridicamente constituídas, sendo que neste ultimo caso não haveria a necessidade de serem totalmente estranhos ao Estado, mas sim que pelo menos uma parte de seus membros fossem eleitos pela Sociedade (SIRAQUE, 2004).

Conforme destaca o autor, o exercício deste ultimo pode se dar tanto "[...] no sentido de verificação do mérito (conveniência e oportunidade) de uma decisão estatal ou da sua legalidade", ou em outras palavras, possibilita ao povo verificar tanto se um ato executado pelo Estado, ou seus agentes, está de acordo com a vontade geral da Sociedade, como também se este está de acordo com a legalidade, isto é, conforme as normas constitucionais e infraconstitucionais.

Neste mesmo sentido, Britto (1992), afirma que do ângulo do Estado, o exercício deste controle implica em submeter o Estado a uma posição de subalternidade ou *capitis deminutio*<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> No Direito Romano, significava a diminuição da capacidade. Atualmente esta expressão jurídica significa a diminuição ou a perda de autoridade, em geral humilhante ou vexatória (COSTA; AQUAROLI, 2014, p. 105).

Outro ponto que merece ser destacado é que atualmente há diferentes concepções sobre o Controle Social e entre elas há aquelas que defendem que este controle deve ser exercido de cima para baixo, isto é, do Estado perante a Sociedade e também de que este deve ser exercido de baixo para cima, ou em outras palavras, da Sociedade perante o Estado. Para fins de estudo, a presente pesquisa, conforme já mencionado anteriormente analisará apenas o segundo caso (VIEIRA, 2013; MIRANDA, 2012; GOMES, 2003; SIRAQUE, 2004).

Ressalta-se que o Controle Social das atividades do Estado é fruto de um processo de luta constante da humanidade, e pode ser considerado como um direito humano fundamental de primeira geração, que são também denominados de "liberdades públicas, direitos e garantias individuais, direitos de resistência, direitos civis, direito público subjetivo" (SIRAQUE, 2004, p. 37).

Todavia cumpre salientar, que embora o controle social seja considerado uma conquista histórica da humanidade marcada por intensas lutas sociais e que estaria presente, mesmo que de forma indireta, até mesmo em sociedades antigas, muitos autores defendem que um marco fundamental desta construção é certamente atual Constituição do Brasil, promulgada no ano de 1988 (RAICHELIS, 2011; SILVA, 2010).

### **3. O CONTROLE SOCIAL APÓS A PROMULGAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**

Segundo José Isaac Pilati (2015) a atual constituição brasileira, promulgada em 1988, operou uma mudança radical de paradigmas pois sacramentou uma esfera de participação popular soberana e abriu caminho para que fossem criados novos espaços democráticos que possibilitem uma participação mais ativa da sociedade na defesa de seus interesses.

Em outras palavras, o texto constitucional ao reconhecer o povo como origem de todo poder, reconheceu também, mesmo que indiretamente, que as ações do Estado, e consequentemente dos representantes eleitos pelo povo, devem pautar-se sempre na satisfação dos interesses da Sociedade, cabendo a este no exercício de seu poder originário, fiscalizar e tomar as medidas necessárias para submeter as ações do Estado a sua vontade, através do exercício do Controle Social (VIEIRA, 2013; SIRAQUE, 2004).

Para Raichelis (2011, p.21) a visão de Controle Social inscrita na atual constituição brasileira evidencia a participação de setores organizados da sociedade civil

na "elaboração e implementação de políticas públicas, propondo novas relações ente o movimento social e a esfera da política institucional".

Entendem Trajano e Ramalho, que o controle social

é a participação da população na gestão pública que garante aos cidadãos espaços para influir nas políticas públicas, além de possibilitar o acompanhamento, a avaliação e a fiscalização das instituições públicas, visando assegurar os interesses da sociedade (2018, p.06).

Neste sentido, as bases desta concepção remontam aos finais da década de 1970 e início da década de 1980, que foram marcadas por grandes mobilizações políticas, entre as quais se destacam:

[...] as grandes greves metalúrgicas da região do ABC paulista, a luta pela anistia, o novo sindicalismo, a teologia da libertação que animava os movimentos populares nas periferias e nas comunidades de base, os movimentos de favelas, cortiços, de mulheres, jovens etc. Também aí vamos situar as origens do PT, da CUT, do MST, que confluíram para a luta pelas 'Diretas Já', em 1984, e, depois, para a Assembléia Constituinte que vai elaborar a Constituição Federal de 1988 (RAICHELIS, 2011, p.21).

Por conseguinte, cumpre salientar, que CRFB/1988 ao longo de seu texto promoveu uma série de princípios e regras que possibilitaram o surgimento de diversos direitos e garantias para que a sociedade possa exercer este controle sobre os atos da administração pública, entre as quais é possível destacar os seguintes dispositivos constitucionais: o Artigo 5º, inciso II - que se desdobra também no artigo 37- que trata de uma das principais garantias dos cidadãos contra atos abusivos da Administração Pública, e seus agentes, uma vez que lhes permite fazer apenas aquilo que esta expresso na lei; o Artigo 5º, incisos XXXIII e XXXIV, alíneas "a" e "b", que possibilitam aos cidadãos ter acesso a informações de órgãos públicos - salvo algumas exceções "cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado" (BRASIL, 2018) - e peticionar em defesa de direitos ou contra ilegalidades ou abuso de poder; o Artigo 14 incisos I, II e III, que informam que a soberania popular é exercida por meio do plebiscito, do voto, da iniciativa popular e do referendo, e o Artigo 31, §3º que dispõe que os Municípios são obrigados a disponibilizarem suas contas anuais a todos os contribuintes para que estes possam fiscalizar e exercer o controle social (BRASIL, 2018).

Para Carvalho

[...] o exercício do controle social tem estreita relação com o modelo de gestão

das políticas. Se a gestão é centralizada, hierárquica, dificilmente o cidadão “comum” exercerá controle. Somente a gestão descentralizada, participativa e democrática abre espaço para o exercício pleno do controle social (1995, p. 69).

Neste prisma Jacqueline Maria Cavalcante da Silva (2010) destaca que além da manutenção das formas já existentes de participação e controle social, a referida constituição, possibilitou também a criação de outras novas, como o Orçamento Participativo, os Conselhos Gestores de Políticas Públicas e as Organizações-não governamentais (ONG's), instrumentos estes que serão analisados a partir de agora.

Tendo como fundamentos o inciso XII do art. 29 CF/88 e o Art.48, parágrafo único, inciso I da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Complementar nº 101, de 4/5/2000, o Orçamento participativo pode ser considerado um espaço de participação direta da sociedade na gestão pública uma vez que, possibilita aos membros da sociedade a participação nos "processos de elaboração e de discussão dos planos, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos" (SILVA, 2010, p.112).

Cumprir salientar que atuação do orçamento participativo se divide em duas etapas, sendo uma delas no momento da elaboração e discussão dos referidos planos, leis e orçamento - através de espaços de discussão, e negociação onde são ouvidos os interesses da sociedade - e outra no momento em que são eleitas comissões que terão como finalidade fiscalizar implementação do orçamento, observando se este segue nos termos em que foi aprovado (SILVA, 2010).

Todavia cabe destacar que, o Orçamento Participativo é marcado também por efeitos negativos, que são evidenciados pela "falta de qualificação técnica e política das lideranças sociais, no que diz respeito ao encaminhamento de propostas, de negociação e de superação dos particularismos corporativos e ideológicos" (SILVA, 2010, p.114) que acabam fazendo destas "presas fáceis aos 'tentáculos da cooptação'" (SILVA, 2010, p.114).

Segundo a supracitada autora:

**Outro fator importante a considerar é o aspecto do compromisso dos governos que, em alguns casos, reduz-se a “marketing” e “fachada democrática” a cargo de alguma secretaria de “relações com a comunidade” com permanência das setorizações tecnocráticas nas demais secretarias, ou mesmo, quando submete à deliberação do Conselho do Orçamento um percentual irrisório dos recursos, numa clara demonstração de querer parecer uma administração democrática, mas sem nenhum interesse em contribuir com o processo, prática que só tem sido possível em face do despreparo de algumas lideranças sociais (SILVA, 2010, p.114, grifo nosso).**

No tocante aos Conselhos Gestores de Políticas Públicas cabe mencionar que estes são considerados instâncias de exercício da cidadania e podem desempenhar, uma ou mais funções como: de fiscalização, de mobilização, de deliberação, ou de consultoria. A primeira delas, de fiscalização, permite aos conselhos o acompanhamento e o controle dos atos praticados pelos governantes. Já a segunda, de mobilização, por sua vez, está relacionada ao "estímulo à participação popular na gestão pública e às contribuições para a formulação e disseminação de estratégias de informação para a sociedade sobre as políticas públicas" (BRASIL, 2012, p.21). Por fim as duas últimas funções, deliberativa e consultiva, referem-se respectivamente as prerrogativas de "decidir sobre as estratégias utilizadas nas políticas públicas de sua competência"(BRASIL, 2012, p.21), e a "emissão de opiniões e sugestões sobre assuntos que lhes são correlatos" (BRASIL, 2012, p.21).

Frisa-se que assim como o Orçamento Participativo, os Conselhos também encontram obstáculos em sua atuação entre as quais é possível destacar a falta de capacitação técnica de seus integrantes - o que lhes tornam vulneráveis as ações de governo de afastá-los dos processos decisórios prioritários e lhes conduzir apenas assuntos periféricos -, a falta condições físico-financeiras para o seu funcionamento, a ação de cooptação por parte de governos mal intencionados que tendem a inserirem na composição destes "membros neutralizadores das reais demandas populares ou com pouca capacidade para a tomada de decisões, implicando em maior rotatividade e conseqüentemente menor estabilidade dos respectivos conselhos" (SILVA, 2010, p.117-118).

Já em relação as ONG's, pode-se afirmar que estas se tratam de entidades privadas sem fins lucrativos e desvinculadas com o Estado, que atuam tanto na defesa de determinadas áreas de interesses da sociedade - como saúde, educação, economia, ecologia e etc. (SILVA, 2010; SIRAQUE, 2004; SEBRAE, 2018) - como na promoção de espaços que possibilitam a participação popular e o controle social (SIRAQUE, 2004).

Todavia, assim como os exemplos supracitados estas também encontram dificuldades em sua atuação, chegando ao ponto de atualmente muitas delas terem sido "criadas como mera fachada de entidades sociais, mas com o único objetivo de obter recursos públicos e aplicá-los segundo interesse de grupos políticos" (SILVA, 2010, p.124).

Destaca-se que existem fatores que limitam o exercício do Controle Social da

função administrativa do Estado, tais como: o clientelismo político, o tráfico de influências, e o assistencialismo ou paternalismo político (SIRAQUE, 2004; SILVA, 2010).

Segundo Siraque (2004, p. 166) o clientelismo político, o tráfico de influências e o assistencialismo ou paternalismos político "caminham de mãos dadas para impedir a promoção da cidadania, da dignidade da pessoa humana, a politização e as políticas públicas de combate à pobreza e à ignorância", isto porque, ambas se tratam de uma utilização indevida de órgãos ou recursos públicos para o benefício de poucos em detrimento da grande maioria da população através de intermediários, que neste caso seriam os agentes públicos a serviço do Estado.

Em outras palavras, tais práticas são inconstitucionais uma vez que conforme os Artigos 5º e 37º da CF/88, a Administração Pública deve pautar-se, dentre outros, pelos princípios da impessoalidade e isonomia (BRASIL, 2018).

No que se refere ao clientelismo político, o supracitado autor afirma que esta pode ser combatida através da adoção de medidas como: a desburocratização da Administração Pública, a adoção de mecanismos de transparência dos atos da Administração Pública e facilitação de informações, aulas públicas de cidadania, entre outros (SIRAQUE, 2004).

Já no tocante ao tráfico de influências, o autor cita como exemplo o sistema de transporte coletivo urbano de passageiros e afirma que neste caso tal prática poderia ser combatida através da adoção de medidas como: a concorrência pública para concessão das linhas e a realização de conferências anuais com os passageiros para discutir a qualidade do sistema (SIRAQUE, 2004).

Por fim no que se refere ao assistencialismo ou paternalismo político o autor defende a adoção de medidas como a "organização das comunidades carentes em cooperativas de trabalho e de produção" e a "reforma tributária com a finalidade de criar no país um sistema tributário justo", como estratégias aptas a combaterem tal situação (SIRAQUE, 2004, p.169).

Diante do exposto, é possível perceber que embora ainda existam obstáculos ao pleno exercício do Controle Social, é possível a sociedade, do diálogo com o Estado, superá-los.

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Por meio da pesquisa realizada, foi possível verificar que as categorias democracia, participação popular e o controle social sofreram grandes transformações e diferentes significados ao longo dos anos.

Constatou-se também que a democracia em sua origem significava a participação direta dos cidadãos na deliberação de assuntos de interesse da "sociedade", mas com o aumento da densidade demográfica e da complexidade social, com o passar dos anos teve seu significado alterado de modo que passou a significar a possibilidade de os membros da sociedade elegerem representantes para decidirem em seu nome.

Todavia, no presente estudo, foi possível perceber que tal modelo de representação contribuiu para um enfraquecimento do poder originário da sociedade, isto é, contribuiu para o surgimento de um sentimento de indiferença dos cidadãos perante seus representantes, o que por sua vez, acaba facilitando que estes, em muitos casos, acabem seus próprios desejos em detrimento dos interesses da coletividade.

Neste sentido, surge a necessidade de serem criados mecanismos e instrumentos que garantam a participação popular e o exercício do controle social da sociedade perante o Estado.

Destaca-se, conforme apresentado, que embora a participação popular e o controle social sejam categorias que possuam uma forte ligação entre si, não há que se confundi-las, pois possuem significados distintos, isto é, enquanto a participação popular é entendida por diversos autores como o exercício do poder político, o controle social é compreendido como sendo um instrumento/mecanismo que possibilita a fiscalização e o controle dos atos realizados pela administração pública.

Outro ponto que merece ser ressaltado é que embora o controle social seja considerado como uma conquista histórica, foi principalmente, no plano nacional, com a Constituição Federal da República do Brasil que foram consolidadas as bases estruturais para que esse instrumento participativo pudesse ser concretizado.

Todavia, embora a CRFB/1988 tenha representado uma grande conquista, ao passo em que possibilitou o surgimento de diversos mecanismos/instrumentos para o exercício do controle social, cabe destacar que ainda há diversos obstáculos a serem superados para que este possa ser exercido plenamente.

Por fim, entende-se que a presente pesquisa atingiu o objetivo inicial proposto, a ponto de considerar que embora ainda sejam identificados certos limites que impedem o pleno exercício do Controle Social, há também diversos caminhos e estratégias que podem ser tomados para bem superá-los.

## 5. REFERÊNCIAS

AIETA, Vânia Siciliano. Democracia (p.190-195). In.: BARRETTO, Vicente de Paulo (Coord.). **Dicionário de filosofia do direito**. Porto Alegre: Unissinos, 2006.

ABBAGNANO, Nicola. Verbetes: Democracia. In: ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário da Filosofia**. São Paulo: Martins Fontes, 2012. p. 277-279.

BOBBIO, Norberto. Verbetes: democracia. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (Orgs.). **Dicionário de política**. 2 volumes. Tradução de Carmen C. Varriale, Gaetano lo Mônaco, João Ferreira, Luís Guerreiro Pinto Cacaís e Renzo Dini. Rev. geral de João Ferreira e Luís Guerreiro Pinto Cacaís. 11ª. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998. p. 323-324.

BONAVIDES. Paulo. **Ciência Política**. São Paulo: Malheiros: 2000.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: 1988. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 13 de fev.2018

BRASIL. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Controle Social**: Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social. 3. ed. Brasília: I-comunicação/gráfica Positiva, 2012. 47 p.

BRITTO, Carlos Ayres. **Distinção entre “Controle Social do Poder” e “Participação Popular”**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 189, p. 114-122, jul./set.1992.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. Controle Social na Assistência Social. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 1., 1995, Brasília. **Anais...** Brasília: MPAS/ CNAS, 1995.

COSTA, Wagner Veneziani; AQUAROLI, Marcelo. **Dicionário Jurídico**. 11. ed. São Paulo: Mandras, 2014.

CREMONESE, Dejalma. **Teoria política**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2008.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. 3. ed. São Paulo, 2007.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**: Democracia, Controle Social e Instituições. 2003, 110 p. Dissertação (Mestrado de Administração Pública e Governo) - EAESP/FGV, São Paulo, 2003.

GONÇALVES JUNIOR, Jeferson Carneiro. **Educação Política para a Cidadania e o Município**: instrumentos de exercício de democracia participativa nas constituições brasileiras. Florianópolis: Conceito Editorial, 2009.

GONZALO, Eduard; REQUEJO, Ferran. Las democracias. In: BADIA, Miquel Caminal (Ed.). **Manual de Ciencia Política**. 2. ed. Madrid: Tecnos, 1999. p. 179-235.

GUARINELLO, Norberto Luiz. Cidades-Estado na antiguidade clássica. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (Orgs.). **História da cidadania**. São Paulo: Contexto, 2003. p. 29-47.

MENEZES, Aderson de. **Teoria geral do Estado**. 7 ed. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1995.

MIRANDA, Janaína Mapurunga Bezerra de. **Controle social e conselhos locais de saúde em Teresina: limites e possibilidades**. 2012. 192 f.. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) - Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2012.

MOUFFE, Chantal. **O Regresso do Político**. Trad. Ana Cecília Simões. Lisboa: Gradiva, 1996.

PILATI, José Isaac. **Audiência Pública na Justiça do Trabalho**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

RAICHELLIS, Raquel. O Controle Social Democrático na Gestão e Orçamento Público 20 Anos Depois. In: O CONTROLE SOCIAL E A CONSOLIDAÇÃO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL - CFESS, 1., 2011, Brasília. **Seminário Nacional**. Brasília: Conselho Federal de Serviço Social - Cfess, 2011. p. 19 - 31.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático (p.39-82). In.: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.) **Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SEBRAE. **O que é uma Organização Não Governamental (ONG)?** Disponível em: <<http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/artigos/o-que-e-uma-organizacao-nao-governamental-ong,ba5f4e64c093d510VgnVCM1000004c00210aRCRD>>. Acesso em: 13 fev. 2018.

SILVA, Jacqueline Maria Cavalcante da. **Controle Social das Políticas Públicas no Brasil: caminho para uma efetiva democracia**. 2010. 146 f.. Dissertação (Mestrado) - Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2010.

SIRAQUE, Vanderlei. **Controle Social da função administrativa do Estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988**. 2004. 224 f.. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2004.

TRAJANO, Aline Giselle das Neves; RAMALHO, Rosângela Palhano. **O controle social nas ações do conselho municipal de assistência social de Gurinhém-PB**. Disponível em <http://portal.virtual.ufpb.br/biblioteca-virtual/publicacoes/view/239>. Acesso em: 14 jun. 2018.

VIEIRA, Reginaldo de Souza. **A Cidadania na República Participativa:** pressupostos para a articulação de um novo paradigma jurídico e político para os conselhos de saúde. 2013. 540 f.. Dissertação (Doutorado em Direito) -Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Florianópolis, 2013

WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo Jurídico:** fundamentos de uma nova cultura no direito. São Paulo: Alfa Ômega, 2001.