

CONTROLE SOCIAL DA SOCIEDADE CIVIL SOBRE O ESTADO

SOCIAL CONTROL OF CIVIL SOCIETY ON THE STATE

Davi Augusto Santana de Lelis¹
Edimur Ferreira de Faria²

Resumo

A separação de poderes clássica prevê o controle mútuo. Dessa forma o Poder Executivo é controlado internamente e externamente pelos poderes Legislativo e Judiciário. Entretanto, as novas dinâmicas sociais no paradigma de um Estado Democrático de Direito, que pressupõe democracia participativa, impõem nova forma de controle: o controle social do Estado. A nova perspectiva de controle é aqui explorada em sua faceta de controle da sociedade civil sobre o Estado. Para tanto se recorre à teoria da ação comunicativa do filósofo alemão Jürgen Habermas para defender a ideia de que a sociedade civil, quando organizada, é capaz de inverter o fluxo de ação argumentativa, fazendo-a fluir da periferia para o centro do sistema político tornado possível por meio de mídia ética e democrática, criar uma relação entre governantes e governados que possibilite controle da sociedade civil sobre o Estado.

Palavras-Chave: Controle Social da Administração Pública; Teoria da Ação Comunicativa; Sociedade Civil; Mídia; Democracia Participativa.

Abstract

The classical separation of powers requires the mutual control. Thus the executive power is controlled internally and externally by the legislative and judicial powers. However, new social dynamics into the paradigm of a democratic state, which assumes a participatory democracy, impose a new form of control: the social control of the state. The new control perspective is explored here in its facet of social control of civil society over the state. To do so we resort to the theory of communicative action by philosopher Jürgen Habermas to defend the idea that civil society, when organized, is able to reverse the flow of argumentative action, making it flow from the periphery to the center of the political system become possible through an ethical and democratic media, create a relationship between rulers and ruled that allows social control of civil society over the state.

Key-words: Social Control of the Public Administration; Theory of Communicative Action; Civil Society; Media; Participatory Democracy.

¹ Professor Assistente de Direito Administrativo da Universidade Federal de Viçosa-MG. Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. E-mail: davi.lelis@ufv.br

² Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.

1 - Introdução

A Administração Pública, direta e indireta, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados membros, do Distrito Federal e dos Municípios sofre controle³ interno e externo. Interno é o controle efetuado pela própria estrutura administrativa, em cumprimento ao artigo 74 da Constituição (BRASIL, 2013a), que determina aos três poderes, Legislativo, Executivo e Judiciário, manter de forma integrada controle interno para avaliar cumprimento de metas no plano plurianual na execução de programas de governo, do orçamento estatal; para verificar os resultados das atuações estatais quanto a eficácia e a eficiência; para manter o controle das operações de crédito; e para apoiar o controle externo. O controle externo, por sua vez, é o realizado diretamente pelo poder Legislativo em suas casas legislativas no âmbito federal, nos Estados-membros pelas Assembleias Legislativas, no Distrito Federal e nos Municípios pelas Câmaras Municipais e Distritais, respectivamente, indiretamente por meio dos Tribunais de Contas da União, dos Estados e dos Municípios do Rio de Janeiro e de São Paulo, e pelo poder Judiciário (BANDEIRA DE MELO, 2009 p.930).

Além das formas tradicionais de controle, pode-se questionar a possibilidade de uma forma alternativa de controle da Administração Pública, exercida não pelos poderes constituídos, mas pelo conjunto social: o povo, por meio da sociedade civil⁴. Discutir-se neste artigo a existência, legitimidade e meio de atuação dessa forma de controle.

Ressalte-se, desde já, que o controle da Administração Pública por meio da sociedade civil há de respeitar os ditames constitucionais e legais. Afinal, no Estado Democrático de Direito, há que prevalecer o governo das leis, e não o governo dos homens; sejam eles administradores ou administrados (PASTOR apud BANDEIRA DE MELLO, 2010, p.113). Toma-se também como premissa a ideia de que não é bastante a democracia representativa, pois, para efetivo controle, é necessária a democracia participativa.

O problema, portanto, é a questão: é possível o controle social do Estado pela Sociedade Civil? O questionamento deve percorrer uma possibilidade jurídica e prática, admitindo-se duas hipóteses: a de que o controle proposto é possível, e a de que o controle proposto não é possível. Trata-se então, de uma investigação da possibilidade de controle da

³ Carvalho Filho (2010, p. 1019-1020) informa que existem duas formas de controle: a) o político, exercido com base na necessidade de equilíbrio entre os poderes estruturais do Estado – o Executivo, o Legislativo e o Judiciário –, com base no sistema de freios e contrapesos, sendo essa matéria pertinente ao ramo constitucional e; b) o administrativo, que não encerra nenhuma medida para controlar os poderes políticos, mas sim controlar os órgãos e pessoas incumbidos de efetuar as funções do Estado.

⁴ A expressão é aqui tomada como contraposição ao Estado, lugar onde ocorrem conflitos sociais, ideológicos, econômicos, religiosos, entre outros (CARVALHO, 2013, p.55).

sociedade civil organizada, situada na periferia do sistema político, sobre o Estado e seu aparelho, alojados no centro do sistema político, por meios próprios. Investiga-se assim, no presente trabalho a possibilidade de controle social exercido pela Sociedade Civil por meio das manifestações populares.

2 - Titularidade do Poder: em busca da legitimidade do controle social

A ideia de controle decorre da própria noção de Estado Democrático de Direito. Na vigência do Estado Absolutista não havia porque pensar em responsabilização do governante⁵, afinal, o rei não comentia erros e a sua vontade era a lei (CAVALIERI FILHO, 2005, p. 235). Com a derrocada do antigo regime e conseqüente queda do absolutismo dando azo ao surgimento do paradigma de Estado Liberal, inicia-se a construção da ideia de que o governo deveria ser feito para e pelo povo, cabendo, portanto indagar se ainda existe a figura do soberano e a quem pertence a titularidade do poder.

O Estado de Direito, resultado das mudanças sociais do século XVI e XIX, foi a antítese do até então Estado de homens e sem leis e, portanto, policial e arbitrário⁶ (SAMPAIO, 2013, p.61). Esse novo modelo estatal possibilitou o advento do estado constitucional, com a divisão dos poderes e impedimento de que o soberano sozinho mudasse a lei. Mais importante, havia então a obrigação de o Estado cumprir o seu dever: efetivar o texto constitucional.

Poderia acreditar-se então que a constituição seria o soberano do momento, mas a ideia é equivocada, pois a constituição é instrumento para a realização dos direitos e também passível de ser alterada. Essa modificação constitucional pode levar a ideia de quem detém o poder para proceder a alteração é então o soberano, mas a assertiva é também falsa: trata-se de mera outorga de competência exercida por um poder constituído, cujo poder emana do povo. Seria então o povo o soberano nesse estado constitucional? Mais uma vez a resposta é negativa: o povo age apenas nos limites dos ditames constitucionais, embora seja anterior ao próprio Estado, mas é do povo que todo o poder se origina (SANTANA, 2013, p.95-113).

⁵ Quando dos governos absolutistas, o Estado, representado pela figura do monarca, era a expressão máxima do Direito, sendo inconcebível creditar a ele qualquer transgressão da ordem jurídica ocorrida sob o seu manto protetor (GAGLIANO; PAMPLONA FILHO, 2003, p.209).

⁶ Sampaio (2013, p.61) lembra que alguns autores – Roberto M. Unger, Platão, Aristóteles, Martin Oswald entre outros –, afirma a existência do Estado de Direito anterior ao aqui mencionado, estando presente na história antiga e pré-moderna. Seria esse um Estado de direito baseado em costumes, nas sociedades pré-civilizadas, baseado no regulamento das *polis* nas sociedades pré-modernas e por fim o Estado de direito em sentido estrito, firma na ordem jurídica e possibilitador do nascimento da constituição.

Tem-se assim, em conformidade com o texto constitucional, que todo poder emana do povo, sendo exercido de forma indireta por meio de seus representantes eleitos, ou de forma direta nos termos da constituição (BRASIL, 2013a). Não se trata, portanto, de um povo que se transfigura em soberano, mas de um povo que é titular de poder e como tal, com competência para controlar aqueles que exercem esse poder.

Entre os poderes cabíveis ao povo está o de controlar a Administração Pública. Note-se que a própria definição de controle da Administração Pública enseja a participação popular. Carvalho Filho (2010, p.1021) o define como “o conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos por meio dos quais se exerce o poder de fiscalização e de revisão da atividade administrativa em qualquer das esferas de Poder”. Atente-se, no conceito, para o fato de os mecanismos não serem restritos a nenhum Poder, pessoa ou órgão em particular, mas exercível por todos, tanto na fiscalização, quanto na exigência de revisão. Ressalta-se nesse contexto que o controle deve ser exercido em toda atividade administrativa, não se excluindo nenhuma atuação estatal. É, portanto, possível conceber o direito de participação como uma das formas de controle da Administração Pública.

A segunda metade do século XX apresentou uma concepção não hegemônica de democracia: A democracia participativa. Estava vencida a ideia de democracia representativa nos moldes propostos por Schumpeter, Norberto Bobbio, e Robert Dahl⁷, em que haveria um procedimento⁸ e perda de controle das políticas por parte do cidadão (SANTOS, 2002, p. 45). A partir de então, o procedimentalismo seria uma prática social válida quando as políticas contassem com o assentimento de todos os indivíduos participantes de um discurso racional (HABERMAS, 2010). Outro argumento favorável à democracia participativa foi o aumento dos grupos culturais e o reconhecimento da sociedade plural, fazendo com que a assembleia representativa não mais fosse considerada uma miniatura do eleitorado, nos moldes pensados por Stuart Mill (SANTOS, 2002, p. 52).

A CRFB previu em seu texto uma sociedade plural (BARROSO, 2007), e mecanismos de democracia participativa, como o fortalecimento da articulação contra-hegemônica entre o local e o global, entre a sociedade e o Estado (SANTOS, 2002). Mais do

⁷ SANTOS (2002) informa que para Schumpeter o povo não governava, pois o processo político era apenas um arranjo institucional para se chegar a decisões políticas e administrativas, cabendo Norberto Bobbio, (1986), dar o passo seguinte e transformar o procedimentalismo em regra de formação do governo representativo democrático, fazendo com que o cidadão opta-se pelo Estado de bem-estar-social em detrimento de estar no controle das atividades políticas; pensamento referendado por Robert Dahl, para quem a representatividade constitui a única solução possível para o problema de autonomia nas democracias de grande escala.

⁸ Mais uma vez refuta-se a perspectiva liberal do controle social e argumenta-se em favor de uma perspectiva conflitiva nos moldes propostos por Sabadell (2005).

que isso, o direito de participação está enraizado em uma mudança que transforma a democracia meramente representativa em uma democracia participativa. Bobbio (1986) defende a ideia de que ao se conquistar a democracia política foi possível perceber que a política estava incluída em uma esfera mais ampla, a esfera da sociedade como um todo que não permite a existência de decisão política desvinculada do que ocorre na sociedade civil. Nesse sentido, Mello e Ferreira (2008, p.229) lembram que a participação popular é, atualmente, peça chave na realização da democracia.

No âmbito internacional, os direitos de participação e consequente controle começaram a surgir no século XX. Leal (2008, p.11), aponta a Carta Atlântica assinada por Roosevelt e Churchill em 14 de agosto de 1941 (NATO, 2013); e a Declaração das Nações Unidas de 01 de janeiro de 1942, como os primeiros documentos a imporem ao Estado determinadas condutas em prol de seus cidadãos. Em 10 de dezembro de 1948, por meio da Declaração Universal dos Direitos do Homem, (ONU, 2000) projeta-se uma extensão da titularidade de direitos, abrangendo não apenas o indivíduo, mas também entidades de classe, associações, organizações sindicais, vinculando a atuação estatal aos direitos e garantias individuais. Em 23 de março de 1976 a Assembleia Geral das Nações Unidas instituiu a resolução nº. 2.200-A, que estabelece o Pacto Internacional de Direitos Cíveis e Políticos (LEAL, 2008, p.13). A resolução 2.200-A da ONU foi internalizada no Brasil em 1992 por meio do decreto nº. 596 de 3 de julho de 1992 (BRASIL, 2013b) e estabelece, entre outros direitos, o de acesso, em condição de igualdade, às funções públicas do País.

Internamente, a CRFB estabeleceu o princípio da participação popular. Di Pietro (2012, p.691-693) ao analisar esse princípio constitucional, afirma que a sociedade tem, à sua disposição, diversos instrumentos de controle. A autora aponta:

- a) o direito a informação previsto da CRFB artigo 5º, XXXIII, que assegura ao cidadão o conhecimento de assuntos que estão sendo tratados no âmbito estatal;
- b) o mandado de injunção, CRFB artigo 5º, LXXI, instituído para suprimir a omissão do Estado;
- c) a ação popular, CRFB artigo 5º LXXIII, que provoca o controle jurisdicional;
- d) o direito de denunciar irregularidades perante Tribunais de Conta, CRFB, artigo 74 §2º;
- e) o direito de fazer reclamações e denunciar irregularidades perante ouvidorias, sejam elas próprias das pessoas jurídicas da administração pública direta e indireta ou via órgãos constitucionais como o Conselho Nacional de Justiça e o Conselho Nacional do Ministério Público.

A lista de instrumentos para a participação popular pode ser ampliada para incluir também os instrumentos judiciais à disposição do cidadão na CRFB:

- a) *habeas corpus*, CRFB, artigo 5º, LXVIII;
- b) mandado de segurança, CRFB, artigo 5º, LXIX e LXX;
- c) *habeas data*, CRFB, artigo 5º, LXXII;
- d) ação civil pública, CRFB, artigo 129, III;
- e) ação direta de inconstitucionalidade, CRFB artigos 102, I, a, e 103.

Além dos meios apontados é possível acrescentar ainda:

- a) o direito de associações representarem os seus associados, conforme a CRFB, artigo 5º, XXI;
- b) o direito de petição previsto na CRFB, artigo 5º XXXIV;
- c) o direito de questionar as contas municipais, CRFB, artigo 31 §3º;
- d) a participação popular dos usuários dos serviços públicos previstos pela lei nº. 8.987 de 1995, nos artigos 27, 29 e 30;
- e) a participação popular prevista na lei do processo administrativo – lei nº. 9.784 de 1999 –, no artigo 31, que prevê a consulta pública, no artigo 32 que revê a audiência pública e no artigo 33, que prevê outras formas de atuação popular no processo administrativo⁹;
- f) a Lei nº. 10.257 de 2001, que trata do Estatuto da Cidade e cria diversos instrumentos e espaços de participação popular.

Pelo exposto, existem à disposição do cidadão diversos instrumentos de controle. Ainda assim, o Estado por vezes mantém-se em posição autoritária, semelhante aos tempos do Estado absolutista. Gordillo (2009) afirma que a atitude autoritária do Estado decorre da forma equivocada pela qual o cidadão tenta combater os atos eivados de injustiça. Tenta-se lutar contra todo o corpo estatal e não contra o agente público autor da ilicitude. Se todos combatessem a arbitrariedade a imagem de leviatã poderia regredir. Além da forma de combate talvez falte à população a noção de que todos esses instrumentos constituem direitos e garantias fundamentais do cidadão.

Diante desse contexto, pode-se constatar que o controle social é direito fundamental do cidadão e instrumento para o exercício da democracia. Note-se que todos os instrumentos

⁹ Como exemplo de participação popular não prevista em lei, mas eficaz, ver a interação entre a população e a prefeitura municipal de Curitiba por meio da página <https://www.facebook.com/PrefeituraMunicipaldeCuritiba?fref=ts>, local onde é possível votar em enquetes, fazer sugestões, e opinar sobre a administração municipal.

de controle estão contidos em artigos capitais da CRFB¹⁰. Todos esses resguardam direitos e princípios que norteiam a atividade estatal, refletindo de alguma forma, direitos de liberdade, igualdade e fraternidade, comumente apontados como os direitos e garantias fundamentais de primeira dimensão – como as liberdades individuais –, segunda dimensão – como as igualdades e deveres impostos ao Estado – e terceira dimensão – como uma resposta à dominação cultural¹¹. Dessa forma, o controle social da Sociedade Civil sobre o Estado é exigência de funcionalidade constitucional traduzindo-se em instrumento de promoção de vida republicana e democrática.

Entende-se, portanto, que é possível controle social da Administração Pública. Afinal, não restam dúvidas de que a incidência da democracia fez com que gradualmente aumentassem os direitos civis e políticos bem como os mecanismos de controle da Administração Pública, tanto pelo próprio Estado como pelo cidadão.

Soares (1997) lembra que o princípio participativo nada mais é do que “democratizar a democracia através da participação [...], intensificar a otimização da participação dos homens no processo de decisão” (SOARES, 1997, p.34), e participar dos processos de decisão é fazer uso “[d]o princípio democrático [que] determina a inclusão da cidadania nas esferas de controle dos atos estatais” (THOMÉ, 2013, p.266). Mas o que se entende por controle social?

3 - Controle Social: conceito e características

O termo controle social pode compreender diversos significados. Sabadell (2005, p.134), o define como “tudo aquilo que influencia o comportamento dos membros da sociedade”. De igual forma, “controle social é qualquer meio de levar as pessoas a se comportarem de forma socialmente aprovada” (VILA NOVA, 1999, p.94). E de forma mais técnica o termo pode ser compreendido como qualquer “influência volitiva dominante, exercida por via individual ou grupal sobre o comportamento de unidades individuais ou

¹⁰ Os instrumentos apontados fora da CRFB, como os das leis 8.987 de 1995 e 9.784 de 1999, apenas refletem o mandamento constitucional de conceder à população instrumentos de participação e controle sobre o Estado.

¹¹ A classificação em três dimensões é a comumente utilizada pelos autores constitucionalistas. Entretanto, lembra-se que alguns teóricos, com base na evolução da humanidade, informam a existência de outras duas dimensões: a quarta dimensão dos direitos e garantias fundamentais, que seria um desdobramento da terceira dimensão, traduzindo-se em direitos de bioética, manipulação genética, entre outros avanços científicos (SAMPAIO, 2013, p.575-578); e a quinta dimensão dos direitos e garantias fundamentais, composta pelos direitos ainda a serem desenvolvidos e articulados com os direitos das outras espécies (SAMPAIO, 2013, p.578-579).

grupais, no sentido de manter-se uniformidade quanto a padrões sociais” (SOUTO E SOUTO, 2003, p.187-188).

Das definições apresentadas, extrai-se que o controle social busca a imposição de certos valores e padrões sociais e pode ocorrer em todas as situações sociais, de variadas formas (SABADELL, 2005, p.136). A autora afirma que o controle social pode ser: a) formal, quando realizado pelas autoridades do Estado; b) informal, quando exercido pelo grupo social, como, por exemplo, família, amigos, associações; c) positivo, quando incentiva o bom comportamento; d) negativo, quando reprova determinado padrão de comportamento; e) interno, quando o indivíduo é ao mesmo tempo objeto do controle e seu fiscalizador e; f) externo, quando se efetua nos indivíduos por meio da ação de outros sujeitos (SABADELL, 2003, p.137-138).

O exercício desse controle está intimamente ligado ao exercício do poder. Esclarece-se que *poder* consiste na possibilidade de impor a própria vontade numa relação social, mesmo contra resistência (WEBER, 2004). Para exercer o poder é necessária uma relação de desigualdade, entre quem impõe a vontade e quem se submete, mas há também a possibilidade de que o controle não resulte nas finalidades esperadas pelo superior (SABADELL, 2005, p.141).

Como característica, o poder pode ser plurifacetário, apresentando-se de diversas formas via força, coação, autoridade, manipulação; e também pluridimensional, pois têm diversos campos de ação, como o poder político, o econômico, o carismático, o midiático. No paradigma do Estado Democrático de Direito o poder, sobretudo, deve corresponder a uma legitimidade por meio da legalidade, afinal o poder legítimo é aquele que “detém os meios de coerção e que exerce o comando, em conformidade com as regras jurídicas estabelecidas pela constituição” (SABADELL, 2005, p.143).

Dessa forma, o controle pode ter duas perspectivas, a primeira é a *liberal-funcionalista*¹², que pretende impor regras e padrões de comportamento para manter a sociedade distante das ações desviantes. Soriano (1997, p.318 apud SABADELL, 2003, p.138) aponta as diretrizes dessa vertente do controle social: a) aumentar o bem-estar social;

¹² Para os que se identificam com o modelo, Sampaio (2013) apresenta outras características liberais: a) a ética é procedimental, pois não se deve dizer o que é certo, mas apenas apontar como decidir o que é certo; b) há prevalência do justo sobre o conteúdo da ação; c) há centralidade no indivíduo; d) os indivíduos celebram o contrato social para manutenção da liberdade; e) há precedência de direitos sobre os deveres para com a sociedade; f) há uma concepção negativa da liberdade, que em última instância significa a não interferência do Estado; g) a política é esvaziada de conteúdo moral, pois é apenas uma atuação estatal; h) defesa de um Estado mínimo.

b) limitar a intervenção ao estritamente necessário; c) criar democraticamente as formas de controle; d) responsabilizar os agentes do controle.

A segunda perspectiva é a da teoria *conflitiva*¹³, que afirma existir concentração de poder econômico e político que busca exercer o controle sobre aqueles que têm comportamentos contrários à ordem estabelecida. Em geral, o controle é exercido sobre as camadas mais pobres da sociedade, não sendo possível realizar controle social democrático em prol de toda a sociedade (SABADELL, 2003, p.139).

Diante das duas perspectivas, acredita-se que a segunda seja mais adequada aos padrões atuais de comportamento. Ressalte-se, entretanto, que qualquer que seja o controle social, é preciso que se faça o filtro constitucional. Não devem ser admitidos controles que violem os direitos e garantias fundamentais previstos na constituição. Desse modo, defende-se um controle que respeite o procedimento democrático ao mesmo tempo em que permite conteúdo moral para as ações políticas como substância das próprias atuações estatais. Um controle que coloque os direitos coletivos e sociais à frente dos interesses individuais e libertários dos indivíduos, um controle social que reforce os deveres éticos do cidadão para com a sociedade.

Dessa forma, embora se espere por uma legitimação do poder pela via legal, pelo respeito para com a constituição e a realização de pretensão consensual, a prática demonstra que esse consenso não existe, pois os canais de comunicação entre o centro do sistema estatal, composto pela política e por consequência pelo aparelho de atuação estatal e a periferia, composta pela sociedade civil, estão colonizados por valores econômicos, sociais e midiáticos, como aponta a teoria de Jürgen Habermas.

4 - A teoria da ação comunicativa como meio de controle social

Admitindo-se a teoria de conflito social, é necessário recorrer a um modelo que possa compreender o controle social exercido pelo povo sobre a Administração Pública. Para tanto, recorre-se às ideias de Habermas (1999; 1987) e sua teoria da ação comunicativa expressa em um mundo sistêmico e um mundo da vida, tendo como meio entre um e outro, o Direito

¹³ A perspectiva conflitiva é mais próxima da ideologia comunitária, que tem como características: a) a ética é substancial e a definição do certo é situada em um ambiente de cultura e tradição; b) o bem, enquanto pauta de conduta, precede o justo; c) o indivíduo é um ser social e a cultura o precede de modo que o centro está na sociedade e não no indivíduo; d) a relação não é meramente de um contrato social, mas de pertença ética; e) os indivíduos tem deveres éticos para com a sociedade e não há precedência de direitos; f) a liberdade tem concepção positiva; g) a política deve ter um conteúdo moral; h) a concepção de Estado é variável, podendo ser um estado comunitário ou intervencionista (SAMPAIO, 2013).

construído por meio do consenso. Desse modo, as sociedades modernas estão centradas na prática comunicativa e argumentação racional que se assenta na pretensão de validade criticável dos atos de fala. Em uma sociedade organizada em torno do Estado o poder se destaca das relações de parentesco e se vincula às funções públicas (SAMPAIO, 2013, p.211).

Assim, o poder vinculado às funções públicas decorre da existência da racionalidade, que ocorre por meio da linguagem, em uma racionalidade instrumental e uma racionalidade comunicativa (HABERMAS, 1994). A racionalidade instrumental resulta em um agir estratégico, realizada pelo indivíduo em busca de um objetivo específico, como por exemplo, exercer o controle social. Essa linguagem é própria do sistema. A racionalidade comunicativa resulta em um agir comunicativo, “atitude realizativa de participantes na interação que coordenam seus planos de ação entendendo-se sobre algo no mundo” (SOUZA NETO, 2006, p.138). Essa linguagem é própria do mundo da vida.

No mundo da vida os argumentos são colocados em diálogos na forma do melhor argumento, em contextos interativos e livres de qualquer coação (FREITAG, 1993, p.63). Os componentes do mundo da vida são *a cultura* – forma de interpretar o mundo; *a sociedade* – ordem legitimada de relações interpessoais; *a personalidade* – que trata da formação de pessoas com capacidade de interação. Há assim abordagem tríplice: a *cultura* leva à sua transmissão e renovação; a *sociedade* estabelece a solidariedade; a *personalidade* promove a construção da identidade social, sendo que a ação comunicativa ocorre no nível preenchido pela tríade. Essa abordagem indica que a sociedade deve assegurar a transmissão de valores culturais, legitimar normas e socializar verdades (HABERMAS, 1990).

O *mundo sistêmico* é composto pelos elementos que informam a *política* e a *economia*. Na sociedade moderna e contemporânea, tal faceta da realidade está desacoplada do *mundo da vida*, funcionando de forma independente e não mais com base na ação comunicativa, voltada para o mútuo entendimento. O funcionamento do *mundo sistêmico* orienta-se para fins de ação instrumental, sendo regulado por processos midiáticos, dinheiro e poder. Suas ações, ao serem coordenadas pela mídia, dinheiro e poder se direcionam à produção massificada de cultura – indústria cultural da mídia; a produção de troca de bens com bases monetárias – instância da economia; e formação governamental para atingir decisões burocráticas eficientes – instância política. Importante ressaltar que o meio de comunicação midiático não é um problema em si, pois, uma vez proferido o conteúdo da argumentação desvincula-se do sujeito; o problema então é o conteúdo distorcido que a mídia

perfaz, e essa distorção ocorre pela colonização do mundo da vida pelo sistema (HABERMAS, 1994, p.286).

Nesse ponto encontra-se o problema do controle social: de acordo com o modelo habermasiano, o controle será exercido sobre o povo e não por ele, afinal, o sentido da comunicação será do sistema para o mundo da vida. Assim, o *Direito* desempenha importante papel relativo à normatização e institucionalização do funcionamento independentemente da mídia, da economia e da política, já que a regulação dada pelo dinheiro e pelo poder gera o desacoplamento da economia e da política do *mundo da vida*. Livre da indeterminação da ação comunicativa, o sistema político do Estado moderno estabelece objetivos coletivos alcançados por meio de *decisões fundadas em poder*. Tais objetivos podem ser os elencados pelo interesse público. A economia, por sua vez, assegura a produção e distribuição de bens em termos de produção monetária. Em suma, entende-se que o Direito deve institucionalizar a independência do *mundo sistêmico*, representado pela mídia, economia e poder, do *mundo da vida*.

A institucionalização da independência do mundo sistêmico do mundo da vida ocorre ao se conceder ao Direito a função de médium entre o sistema político e as esferas públicas. O Direito garante também que o mundo da vida se firme na soberania do povo e nos direitos fundamentais, de modo a não permitir que a autonomia privada dos cidadãos seja sobreposta ou subordinada à autonomia política (HABERMAS, 2010, p.138).

Ao se ter o Direito como meio, pode-se estabelecer que todo poder político é deduzido do poder comunicativo dos cidadãos com o objetivo de resolver problemas, utilizando-se uma prática democrática destinada a garantir um tratamento racional às questões políticas. Mas, os cidadãos não conseguem se organizar de modo a elevar os temas e problemas cotidianos ao status de agenda do sistema político, tão pouco conseguem, por conta própria, exercer efetivo controle sobre a Administração Pública. A solução apontada por Habermas é a organização por meio de *partidos políticos* e das *esferas públicas*.

Nesse contexto, o único modo de o povo influenciar as ações estatais seria por meio de *interesses organizados*, que influenciam *partidos políticos* na defesa dos interesses organizados; elevados à análise do *poder público* e do *poder administrativo do Estado*, por meio de eleições regulares (HABERMAS, 2010b, p.60).

Além dos partidos políticos, os interesses organizados poderiam surgir também na esfera pública, “uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões” (HABERMAS, 2010b, p.92). Desse modo, a *esfera pública* recebe diversos *fluxos comunicativos*, que são processados por meio das regras do *agir comunicativo*, de modo que

os que agem comunicativamente na esfera pública “ajudam a constituir através de suas interpretações negociadas cooperativamente, distinguindo-se dos atores que visam o sucesso e que se observam naturalmente como algo que aparece no mundo objetivo” (HABERMAS, 2010b, p.92-93).

Nesse espaço, que pode ser metaforizado em termos materiais como foros, palcos, arenas, congressos, passeatas, abaixo-assinados, mobilização em redes sociais, transparecem inicialmente a pressão social das experiências pessoais da vida (HABERMAS, 2010b, p.97) em intensa luta por influência, de modo a transformar as argumentações ocorridas na esfera pública em efetivo poder político “num potencial capaz de levar a decisões impositivas, quando se deposita nas convicções de membros *autorizados* do sistema político, passando a determinar o comportamento de eleitores, parlamentares, funcionários, etc”. (HABERMAS, 2010, p.95)

Nessa forma de agir comunicativo é possível encontrar controle social da sociedade civil¹⁴ sobre o Estado (HABERMAS, 2010b). Essa liberdade de associação e manifestação de pensamento apoia-se claramente em *direitos fundamentais* como o de liberdade de opinião e o de liberdade de reunião, que garantem, por sua vez, a liberdade de imprensa, atuante na estrutura medial da comunicação pública, bem como a formação de opinião própria da sociedade civil, capaz de influenciar o complexo parlamentar.

Tem-se então, que tanto o centro do sistema político como a periferia, representada pela sociedade civil, podem produzir argumentações capazes de exercer controle sobre a Administração Pública. Ambos os processos são intermediados pela esfera pública em si, que faz a mediação entre o sistema político e os setores privados do mundo da vida. E nesses canais comunicativos há intensa presença da mídia. Em outras palavras, podem ser encontrados três tipos de atores capazes de produzir a ordem das agendas do sistema político: a) os atores que surgem do público, em esferas públicas episódicas, como os bares, cafés, cursos, passeatas, redes sociais, manifestações de rua, entre outros; b) os atores que dispõem de poder de organização, como os que surgem em esferas públicas organizadas, como as salas de aula, concertos musicais, teatros, entre outros, e que podem ter influência política para agir do centro do sistema político para a periferia e; c) os atores midiáticos, que surgem na esfera pública abstrata, tendo mais possibilidade de influenciar conteúdos e tomadas de posições dos grandes meios.

¹⁴ Para Habermas, a Sociedade civil é “formad[a] por associações e organizações livres, não estatais e não econômicas, as quais ancoram as estruturas de comunicação da esfera pública nos componentes sociais do mundo da vida” (HABERMAS, 2010b, p.99).

Assim, com os princípios informados pelos direitos fundamentais, em especial os civis e políticos, há que se reconhecer que o Estado deve ser democratizado a ponto de tornar as burocracias estatais e os partidos políticos abertos às novas formas de manifestação e consequente controle social. E necessário também que as novas formas de manifestação e controle social sejam fomentadas e reconhecidas como legítimas.

Dentre os três tipos de atores e suas respectivas espécies de esfera pública de origem, aquele que tem maior capacidade de influenciar os canais de comunicação é o ator midiático. Não é por menos, que Habermas (2010b, p.111-112) sintetiza as tarefas da mídia, que podem ser entendidas como um código de ética do jornalismo: a) vigilância sobre o ambiente sócio-político; b) definição de questões significativas da agenda política; c) abertura de plataformas para que os políticos defendam suas opiniões; d) abertura para diálogo entre os diferentes pontos de vista; e) criação de mecanismos de responsabilização sobre aqueles que exercem o poder; f) criação de meios de incentivo aos cidadãos para que participem do processo político; g) criação de mecanismos para que a mídia fique independente e não sucumba as influências do poder; h) respeito ao público, tanto do sistema político, quanto da periferia em seus canais de informação.

Com a ação midiática, Habermas (2010b) afirma que os fluxos de formação da agenda política ocorrem do centro do sistema político para a periferia; quando na verdade, para melhor aproveitamento da política a ser implantada e para maior efetividade do controle a ser exercido, deveria ocorrer da periferia para o centro. Isso porque as comunicações da esfera pública estão muito ligadas à vida privada, fazendo com que a sociedade civil – periferia do sistema – construa argumentos com maior sensibilidade (HABERMAS, 2010b, p.115).

Em síntese, a deliberação não deve operar apenas nos fóruns oficiais, mas também na rede informal de comunicação, consistente na esfera pública. Além disso, a deliberação não deve ficar restrita ao período eleitoral, mas ser constante na vida da esfera pública. O discurso, assim, é alcançado pela soma dos fóruns oficiais e dos fóruns da esfera pública. Entretanto, a esfera pública é fraca, enquanto as instituições políticas, alojadas no centro do sistema político, são fortes sob o ponto de vista de produção de demandas para novos arranjos institucionais.

Desse modo, mesmo que o mundo da vida, representado pela comunicação íntima com a esfera pública, produza número infinito de possibilidades, que deveriam ser convertidas em número finito na regulação sistêmica, o que acaba por comandar a produção da agenda política são as demandas do sistema, pois é bom que se lembre que a esfera da vida pública está burocratizada e a esfera privada monetarizada em razão do processo de

colonização do mundo da vida. Assim o cidadão passa a não interferir verdadeiramente na formulação de propostas e meios de controle, pois as decisões públicas são tomadas independentemente da problematização discursiva (SOUZA NETO, 2006, p.150-151).

No Brasil, os partidos políticos legitimam seus membros para o exercício do poder que emana do povo. Entretanto, os eleitos, que deveriam buscar o interesse público, acabam atuando em imoralidade administrativa levando descrença para os representados. Parte do problema ocorre pelo sistema de financiamento privado das campanhas eleitorais¹⁵. Tem-se, na prática eleitoral brasileira a confirmação da teoria de Habermas, pois se vivencia a monetarização da política e a colonização dos interesses.

Nesse cenário, caberia à esfera pública o combate da colonização do sistema sobre o mundo da vida, em especial na regulamentação das demandas de agenda do sistema político. Tal combate teria como frente de ação o restabelecimento do canal comunicativo entre o Estado e a sociedade, mantendo a independência entre esses e o respeito às instituições legais, incumbidas, antes de qualquer medida, a garantir a defesa do interesse público consubstanciado nas normas de direitos fundamentais. Por essa via haveria possibilidade de criar controle social da sociedade civil sobre o Estado.

5 - A mídia no controle social

A teoria de Habermas deixa clara a posição de que dentre todos os atores sociais possíveis, aquele que pode exercer maior influência no centro do sistema e por consequência poderá exercer maior controle, é o ator midiático. Indo além das posições do filósofo alemão, apresenta-se o papel da mídia como instrumento do controle social, para responder a questão: a comunicação midiática exerce controle sobre a sociedade civil ou sobre a Administração Pública?

Veronese (1991) identifica o Direito como influente meio de controle social, mas com a evolução social surge outro meio de controle não mais pautado em coação, como o primeiro. Trata-se da grande mídia, dos meios de comunicação em massa, pautados em

¹⁵ Foi ajuizada ação direta de inconstitucionalidade de número 4650, pela Ordem dos Advogados do Brasil, com a finalidade de obter a declaração total ou parcial de inconstitucionalidade de artigos da lei dos partidos políticos – lei n.º. 9.096/95 –, e da lei das eleições – lei n.º. 9.505/97 –, que tratam do financiamento de campanhas eleitorais por pessoa jurídica de direito privado e por pessoa física, inclusive dos próprios candidatos (STF, 2014). Se procedente, a ADI 4650 resultará na diminuição da influência do poder econômico sobre as eleições, e conseqüentemente, produzirá uma descolonização dos interesses públicos.

persuasão. Entretanto, a mídia de massa não é independente, pois é possível que o Estado¹⁶ exerça controle sobre ela, moldando padrões coletivos de comportamento, impondo mudanças de hábitos que ainda não foram amadurecidos pelo corpo social (VERONESE, 1991, p.454).

A proposição teórica da autora encontra guarida na argumentação de Mello (2009, p. 698-700) para quem também há grande influência estatal nas ações midiáticas. Segundo o administrativista, a CRFB estabeleceu em seu artigo 175 (BRASIL, 2013a) a obrigação de licitação para toda e qualquer concessão ou permissão. Entretanto, quando se trata de concessão ou permissão midiática – rádio e televisão – a regra é completamente ignorada, “seguindo-se, quando muito disfarçadamente, a velha tradição do mero favoritismo” (MELLO, 2009, p.699). Completa o autor que,

A situação é particularmente grave porque, em País de alto contingente de iletrados¹⁷ e no qual a parcela de alfabetizados que leem, mesmo jornal, é irrisória, o rádio e a televisão são os meios de comunicação que verdadeiramente informam e, de outro lado formam, a seu sabor a opinião pública, de tal sorte que os senhores de tais veículos dispõem de um poder gigantesco (BANDEIRA DE MELLO, 2009, p.699).

Ainda sobre as concessões e permissões de rádio e televisão há, além do problema social exposto no texto, outros de natureza jurídica observados por Bandeira de Mello (2009, p. 699-700): A CRFB estabeleceu no art. 223 a disciplina da matéria, prevendo que a outorga e renovação de concessão, permissão ou autorização para radiodifusão sonora e de sons e imagens competem ao Poder Executivo, cabendo ao Congresso Nacional apreciar os atos para que esses produzam efeitos. Além disso, para que essas não sejam renovadas, é necessária a deliberação de dois quintos do Congresso Nacional em votação nominal. Note-se um quorum elevado e exigência de identificação na votação. Que parlamentar deseja ser exposto negativamente pela grande mídia? Por fim, para a concessão ou permissão de rádio e televisão ser cancelada antes do prazo é necessária decisão judicial, expediente que contraria a regra que prevê a mera faculdade ao poder concedente. É notório o fato de que no Brasil o Poder Judiciário é lento e suas decisões definitivas com trânsito e julgado em muitos casos

¹⁶ Não é demais lembrar que o Estado detém o controle do aparelho ideológico midiático, pois para exercer a atividade de comunicação de massa é necessário ser concessionário dessa atividade (VERONESE, 1991, p.454).

¹⁷ O relatório de Monitoramento Global de Educação para Todos, publicado em janeiro de 2014, informou que o Brasil está entre os dez países com a maior população de adultos analfabetos do mundo; são mais de 20 milhões de adultos analfabetos (UNESCO, 2014, p.10). Portanto, não é demais acreditar que grande parte da população realmente não se informa por meio da leitura, e se o faz, é possível que falte a análise crítica. O rádio e a TV continuam sendo os grandes meios de formação de opinião.

ultrapassam a uma década. Por todos esses motivos não é despropósito afirmar que a mídia brasileira, em regra, goza de muitas benesses; não por menos, é de se ter como hipótese que a mídia faça as vezes de veículo do Poder e exerça controle sobre a população – ou seja, do centro para a periferia do sistema.

Reforçando a hipótese Miguel (2008, p.4), em análise sobre a relação entre a mídia e o declínio da confiança popular no sistema político brasileiro informa que há descrença generalizada nas políticas institucionais que pode ser percebida pelo aumento de abstenção eleitoral e erosão das lealdades partidárias e por eventos pontuais como corrupção, abuso de poder, “sentimento de inutilidade política produzido pelo fracasso das alternativas socialistas e pelo crescente poder das corporações privadas, podem ter acelerado o processo [de desconfiança da população no sistema político e da relação íntima desse poder para com a mídia]” (MIGUEL, 2008, p.4).

Assim, como primeira posição, tem-se então que o controle social, por via midiática, acontece do Estado sobre a sociedade civil. Afinal, o Estado, ao possuir um aparelho ideológico busca disseminar a ideologia dominante, com condições de manter o controle político da sociedade (VERONESE, 1991, p.455). Portanto, até aqui a teoria de Habermas se confirma: a mídia está colonizada pelo sistema. O que, entretanto, não impede que essas colocações sejam refutadas.

Não restam dúvidas sobre a existência de uma esfera pública e uma sociedade civil atuantes no atual modelo de sociedade. Não há questionamento sobre a atuação da Administração Pública no Estado Democrático de Direito, que deve ser pautada pelos limites impostos pela Constituição e sujeita ao controle do próprio Estado e da sociedade por meio de seu agir comunicativo expresso por meio dos atores sociais. É preciso, então, compreender o papel da mídia em sua relação com o Estado, para descobrir se a sua função de levar as informações da periferia para o centro do sistema é efetivamente cumprida em prol de uma dinâmica democrática e republicana.

Em 1980 a UNESCO elaborou um relatório, denominado *um mundo e muitas vozes*, para demonstrar o papel da comunicação no fortalecimento da democracia. A constatação a que se chegou foi a de que o livre fluxo de ideias é insuficiente para garantir a universalização do direito à comunicação. Em um paradigma de Estado Democrático, ter um povo sem poder de comunicação é ter um povo sem poder de controle sobre as ações estatais. Por isso Rosanvallon (*apud* AMORIM, 2012, p.118) propõe a formação de uma opinião pública democrática que possa validar as formas de legitimidade, redefinindo a relação entre administradores e administrados.

Assim, deve-se tentar a convergência entre a mídia e a política, criando ambiente de publicidade e conseqüente possibilidade de controle da sociedade sobre o Estado. O problema dessa tentativa de convergência já era imaginado por Habermas (1999), a colonização da mídia pelas estruturas do poder e da economia. Afinal,

Sobressaem alertas sobre o risco de submissão da política à lógica da comunicação e, considerando as características de uma comunicação de massa, implica submissão à lógica mercantil com apelo a espetacularização, promovendo a despolitização do discurso político (AMORIN, 2012, p.124).

Desse modo não é possível comungar com a visão liberal de que a mídia é um não problema e que os mecanismos do mercado são suficientes para garantir a autonomia de opinião pública. Preferível é a visão conflitiva¹⁸, que defende o direito de fala como o direito de participar da vida pública; que considera a publicidade como forma de defesa da liberdade política, de forma que a sociedade, em um Estado republicano deve ter condições de participar da formulação das leis, políticas públicas, e também de “exercitar o direito de contestar situações arbitrárias” (AMORIN, 2012, p.128).

Entretanto, a opção conflitiva de participação popular, que é divergente da visão liberal também pode encontrar óbice na junção da mídia com a política. O objetivo da convergência entre mídia e política deveria ser a formação de um público crítico e apto a apresentar argumentos nas estruturas democráticas, mas a mídia, conforme Habermas (1999) avança para uma centralidade da comunicação colonizada por critérios econômicos e políticos próprios do *sistema* e distantes do *mundo da vida*. Não por menos é possível afirmar que “toda comunicação se estabelece nas relações políticas e toda ação política se concretiza em práticas comunicativas” (AMORIN, 2012, p. 134).

Cria-se então um espaço público de aparências, um teatro capaz de conservar ou fazer perder o poder, conservar ou controlar atos estatais, não pela demanda advinda da periferia do sistema, da sociedade civil e sua argumentação comunicativa, mas porque o sistema fez uso de sua linguagem estratégica e o próprio centro do sistema determinou como a atuação estatal deveria ocorrer.

A teoria demonstra crueldade para com a sociedade civil, mas é possível, entre outras formas, acreditar em salvaguardas como a mídia independente, as manifestações de rua e as

¹⁸ Amorin (2012) usa o termo *republicano* para defender sua teoria. Pelo exposto fica claro que a visão *republicana* da autora comunga com a visão *conflitiva* de Sabadell (2005) e *comunitária* nos termos expostos por Sampaio (2013). Como opção teórica de se manter o mesmo termo usa-se aqui também o termo *conflitivo*.

redes sociais. É possível acreditar também em um controle social sobre o Estado por meio do orçamento participativo e dos conselhos municipais.

6 - Teoria e Prática: um controle social da Administração Pública é possível?

Finda a apresentação do marco teórico, analisam-se nesta seção os meios de controle social da Sociedade Civil sobre o Estado que independam da judicialização ou da manifestação da grande mídia. Como exemplos práticos, tomam-se as manifestações de rua e dos conselhos municipais de saúde. Esses não exaurem as possibilidades de ação dos atores sociais, mas demonstram cada um a seu modo, como é possível fazer com que a periferia do sistema social influencie o aparelho estatal.

6.1 - As manifestações de rua como forma de controle

Gordillo (2009) busca estruturar formas alternativas de combater o autoritarismo estatal e entre as diversas formas indicadas pelo autor argentino para controlar as atuações estatais está a produção de uma opinião pública. Produzir uma opinião pública é noticiar o assunto, por via midiática, para que o controle possa ser exercido de forma constitucional e democrática. A criação de uma opinião pública é, segundo o autor, de grande efeito, em especial se o controle for exercido contra um agente específico. Assim, conseguir um artigo, entrevista ou carta para a grande mídia, informando a necessidade de controle é meio eficaz de controle, porém caro e acessível apenas àqueles dispostos a pagar pelo espaço no veículo midiático eleito para a produção da opinião pública (GORDILLO, 2009, p.x-19).

Com o avanço dos meios de comunicação, talvez seja mais eficaz e menos custoso, utilizar as redes sociais, a mídia independente¹⁹ e as ruas para fazer chegar ao centro do sistema os reclames da periferia²⁰. Em junho de 2013 o Brasil experimentou a sua primavera²¹: milhares de pessoas foram às ruas, em protestos agendados via redes sociais, e sem qualquer participação de partidos políticos, para protestar contra tudo.

¹⁹ Exemplo de mídia independente é a mídia ninja, que transmitiu via internet, de forma independente o desenrolar de várias manifestações em 2013 (BRESSANE, 2013).

²⁰ Ruskin (2013) levantou dados que comprovam espionagem corporativa de grandes empresas sobre associações civis. Ao que parece as manifestações da periferia do sistema em prol de um controle social do Estado começam a incomodar aqueles que financiam o centro do sistema.

²¹ O termo primavera remete a primavera árabe, conjunto de movimentos sociais que ocorreram em 2010 no oriente médio e norte africano. Na Tunísia, primeiro país a presenciar as manifestações, a população lutava contra o regime ditatorial de Ben Ali, que acabou deposto em 14 janeiro de 2011 após 24 anos de poder. Na Líbia ocorreu a mais sangrenta das revoluções, o alvo era o ditador Muammar Kadhafi, morto 20 de outubro de

Houve quem se posicionasse contra o movimento, como Reis (2013) ao enfatizar que protestar contra tudo é desorganização que resulta em um protesto contra nada. Ademais, sem a comunicação via partido político, qualquer ação comunicativa não seria democrática, segundo o autor. No mesmo contexto, de acordo com a CNI (2013) não houve mudança significativa na insatisfação da população para com o Estado antes e após as manifestações: em julho 31% estavam satisfeitos com o governo federal, em setembro, 37%.

Nessa linha de argumento, a manifestação nas ruas e redes sociais mostram apenas o que a opinião pública tem de pior, a possibilidade de ser manipulada pela mídia. No princípio das manifestações, a mídia se valia de argumentos críticos para com a tentativa de controle social do Estado, mas com o crescimento do movimento a grande mídia passou a apoiar a ação popular (REIS, 2013).

Por outro lado, o argumento que tenta desconstruir a legitimidade do movimento da sociedade civil é o mesmo que pode ser utilizado para defender a possibilidade de um controle da Administração Pública pela sociedade civil. As teorias de Habermas (1999) e Amorin (2013), utilizadas na presente construção, informam que no cenário desejável, a mídia centraliza o meio de comunicação, funcionando como o principal canal de comunicação entre Estado e Sociedade Civil. Esse espaço público deve ainda ser utilizado como o meio de disseminar perspectivas e de levar, da periferia para o centro do sistema as demandas do mundo da vida. Ocorre que a colonização do mundo da vida, muitas vezes, faz com que as demandas ocorram apenas no centro do sistema, em um movimento que vai do centro do sistema para a periferia, em uma ótica liberal que sucumbe aos ditames da economia e da política. Uma das soluções apontadas pelos autores é fazer com que a mídia se torne neutra e ética, sendo capaz de criar canais de comunicação em bases democráticas e republicanas, com força suficiente para exercer o controle social da sociedade civil sobre o Estado.

Desse modo, a mudança de opinião da mídia, como informa Reis (2013), não é uma prova de que a opinião pública é volátil. Trata-se de uma descolonização do sistema, capaz de levar da periferia para o centro do sistema as demandas do mundo da vida, capaz de fazer com que a mídia não sofra unicamente as influências do centro do sistema político, mas também da periferia. As manifestações conseguiram destruir as teorias pessimistas e

2011. No Egito as manifestações pediram o fim do governo de Hosni Mubarak que não se candidatou a reeleição. Na Argélia as manifestações seguem ocorrendo, o objetivo é derrubar Abdelaziz Bouteflika, presidente do país a 12 anos. Na Síria, os protestos são direcionados para Bashar al-Assad, cuja família está no poder a 46 anos. No Marrocos, o pleito não é o fim do governo do Rei Mohammed VI, mas a diminuição de seus poderes e possibilidade de controle dos atos estatais. A primavera árabe continua influenciando outros países, a exemplo do Bahrein, Iêmen, Jordânia e Omã (BRASIL ESCOLA, 2014).

injetaram na sociedade civil a perspectiva de que é possível formar a opinião midiática e efetivamente controlar o Estado.

Sobre o controle exercido pela voz das ruas, é bom que se afaste toda e qualquer manifestação que viole os ditames constitucionais. O controle deve ser exercido de forma republicana, democrática e constitucional. Os excessos violentos²², sejam dos legítimos manifestantes, sejam dos atores mascarados, ou *black blocks*, apenas limitam a liberdade e a plena democracia dos movimentos sociais, que tem conquistado algumas vitórias. Entre os dias 19 e 21 de junho de 2013 milhares de cidadãos se organizaram e pediram pelo fim do voto secreto no parlamento e pelo arquivamento da proposta de emenda constitucional nº. 37 (PEC 37), que pretendia subtrair o poder investigatório do Ministério Público (MENEZES, 2014).

Em resposta às manifestações, o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional de nº. 76 (EC nº. 76) em 28 de novembro de 2013 (BRASIL, 2014a), que alterou o art. 55, §2º da CRFB, para proibir voto secreto em julgamento de deputados e senadores em processo de cassação de mandato²³. A EC nº. 76 alterou também o art. 66, §4º, da CRFB, passando a dispor que a votação com vistas a derrubar veto em projeto de lei, oposto pelo Presidente da República em escrutínio aberto pelo Congresso Nacional. A PEC 37 nem mesmo chegou ao senado federal. No dia 25 de junho de 2013, dias após as manifestações, foi arquivada na Câmara dos Deputados em votação com 441 Deputados presentes. Ela foi rejeitada por 430 deputados²⁴ (BRASIL, 2014b), mantendo-se assim o Ministério Público com plenos poderes investigatórios.

²² Dowbor e Szwano (2013) levantam a hipótese de que os excessos violentos presenciados nas manifestações posteriores ao Movimento Passe Livre são fruto da apropriação do movimento por um grupo maior de pessoas que interpretaram como desproporcional a ação policial contra o movimento original. Embora tratar-se de mera hipótese, seja ela confirmada ou negada, a violência não pode ser veículo de controle legítimo em um Estado Democrático de Direito sob pena de afetar a liberdade e plena democracia dos movimentos sociais, que legitimamente tem conseguido inverter o fluxo da ação comunicativa e exercer efetivo controle sobre o centro do sistema político.

²³ Exemplo marcante da importância da transparência nos votos de cassação é o caso Donadon. No dia 28 de agosto de 2013 a Câmara dos Deputados, ainda com o voto secreto, manteve Natan Donadon em seu mandato, mesmo tendo sido ele condenado, pelo Supremo Tribunal Federal na ação penal 396-RO a 13 anos por peculato e formação de quadrilha. Na votação eram necessários 257 votos para que o mandato fosse cassado, entretanto apenas 233 deputados votaram a favor da cassação, enquanto outros 131 votaram pela manutenção do mandato e 41 se abstiveram. A decisão da câmara foi anulada pelo STF em 2 de setembro de 2013 no mandato de segurança 32033 e na noite de 12 de fevereiro de 2014, com 467 votos favoráveis a cassação e apenas 1 contrário, Carlos Donadon perdeu o mandato (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2014).

²⁴ É interessante notar que antes das manifestações, a PEC 37 contava com apoio de diversos partidos, mas após as manifestações de rua e o reconhecimento do sistema político de que a periferia do sistema tinha voz e vez, diversos deputados começaram a requerer a retirada da assinatura de apoio à proposta, que culminou com a rejeição da proposta por 430 votos contrários à proposição, 9 votos favoráveis à proposição e 2 abstenções (BRASIL, 2014b).

Tem-se, portanto, a confirmação empírica de que a sociedade civil, se organizada, é capaz de inverter o fluxo da ação comunicativa, livrando-a da colonização política e econômica, fazendo influência no centro do sistema político e consequentemente, controlando o Estado.

7 - Conclusão

A Administração Pública, desde as revoluções liberais do século XIX, tem sofrido limitações em sua atuação e aprendido a conviver com novas formas de controle. No Estado Democrático de Direito, toda e qualquer atuação estatal deve ser sacramentada em previsão legal e ser voltada para os fins democráticos. Em Estado Constitucional, toda e qualquer atuação estatal deve buscar a efetividade da constituição. Portanto, no Brasil, Estado Democrático de Direito e Constitucional, não há espaços para Administração policial e autoritária, e apenas a Administração democrática, republicana, constitucional, participativa e controlada é possível.

Para além dos meios tradicionais de controle da ação estatal é possível pensar e defender a possibilidade de um controle do Estado por meio da sociedade civil. A efetividade desse controle depende de ação comunicativa que seja capaz de desmitificar o leviatã estatal. Produzir uma opinião pública nos moldes aventados por Gordillo não é tarefa fácil. Há que se contrariar toda a ordem do sistema e fazer com que o fluxo de comunicação ocorra da periferia para o centro do sistema político, invertendo, dessa forma, o exposto por Habermas e sua teoria de Direito e Democracia, que prevê um fluxo de comunicação, realizado por uma mídia colonizada, do centro para a periferia do sistema político.

Em princípio, as ações comunicativas que objetivam controle social são exercidas do Estado sobre a sociedade civil, pois imagina-se que os instrumentos jurídicos de concessão e permissão estatal favoreçam esse fluxo comunicativo. Ou nos termos de Habermas, o fluxo comunicativo ocorre, em regra, do centro do sistema para a periferia. Mas, em Estado Democrático de Direito esse não deve ser o fluxo das comunicações e por consequência do controle. O fluxo adequado é da sociedade civil sobre o Estado, da periferia para o centro do sistema. Pois assim, em base democrática e republicana, a sociedade civil terá condições de exercer influências sobre as ações do aparelho do Estado.

Desse modo, entende-se que o Direito coaduna com a concepção liberal de Estado, e não proporciona, em princípio, espaço efetivo para a organização dos sujeitos. Deve-se permitir e incentivar a organização social sob os ditames constitucionais, para fazer do agir

comunicativo efetivo instrumento de controle. Considerando a hipótese dessa organização social, é ainda preciso cautela no trato com a mídia. Portanto, para evitar que a mídia crie obstáculos ao fluxo desejável de argumentação é preciso que essa adote postura ética, independente, neutra e capaz de criar opinião pública democrática, que possa autenticar as argumentações da sociedade civil, propondo a quebra dos padrões rígidos entre o poder e sociedade.

Exemplo recente da desconstrução do sentido da informação são as manifestações da sociedade civil ocorridas em 2013 e que prometem continuar acontecendo. Trata-se de um movimento argumentativo que levou da periferia para o centro do sistema as demandas de um mundo da vida, ainda utópico, mas capaz de fazer crer na possibilidade de um Estado organizado de forma distinta e passível de sofrer controle da sociedade civil.

Não se encerram aí as possibilidades de controle da sociedade civil. Atualmente existem diversos entes que realizam o orçamento participativo, audiências públicas para tomadas de decisões administrativas, a realização de consultas públicas, os conselhos municipais, entre outras formas de participação popular. Todos esses instrumentos, quando possibilitam uma efetiva organização democrática e republicana da população, são verdadeiras formas de controle da sociedade civil sobre a Administração Pública.

Em linhas conclusivas, resta comprovado que o controle social sobre a Administração Pública além de possível juridicamente é procedimento fundamental para a democracia do século XXI. A atuação administrativa republicana, democrática e constitucional é possível e necessária, mas é preciso que a sociedade civil se organize e em nome do povo, titular do poder reconhecido pela Constituição da República, exija da Administração Pública comportamento em conformidade com os ditames constitucionais e os legítimos anseios sociais.

8 - Referências

AMORIN, Ana Paula. Mídia, opinião pública e legitimidade democrática *in* **Cadernos da Escola do Legislativo** Volume 14. Número 22. Julho/Dezembro 2012.

BANDEIRA DE MELO, Celso Antônio. **Grandes Temas de Direito Administrativo**. 1ª edição, 2ª tiragem. São Paulo: Malheiros. 2010.

BANDEIRA DE MELO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 26 edição. São Paulo: Malheiros. 2009.

BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e Constitucionalização do Direito (O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil). **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**. Salvador. nº. 9: mar/abr/mai, 2007.

BOBBIO, Noberto. **O futuro da democracia. Uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro. Terra e Paz, 1986.

BRASIL ESCOLA. **Primavera Árabe**. Disponível em: <http://www.brasilecola.com/geografia/primavera-Arabe.htm>. Acesso em 15 de janeiro de 2014.

BRASIL. **Câmara dos Deputados - Plenário – ordem do dia 25/06/2013** Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/ordemdodia/ordemDetalheReuniaoPle.asp?codReuniao=32500>. Acesso em 16 de fevereiro de 2014b.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 10 de novembro de 2013a.

BRASIL. **Decreto nº. 596, de 06 de julho de 1992**. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0592.htm. acesso em 17 de dezembro de 2013b.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº. 76 de 28 de novembro de 2013**. Altera o §2º do art. 55 e o §4º do art. 66 da Constituição Federal, para abolir a votação secreta nos casos de perda de mandato de Deputado ou Senador e da apreciação do veto. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc76.htm#art1. Acesso em 14 de fevereiro de 2014a.

BRASIL. **Lei 8.142 de 28 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8142.htm. Acesso em 14 de março de 2013c.

BRESSANE, Ronaldo. Guerra dos Memes: Na transmissão dos protestos surge um novo tipo de jornalismo *in* **Revista Piauí**. Nº. 82. Julho de 2013. Disponível em: <http://revistapiaui.estadao.com.br/edicao-82/esquina/guerra-dos-memes>. Acesso em: 29 de novembro de 2013.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Secretaria Geral da Mesa**. Disponível em: <http://www.camara.leg.br/internet/ordemdodia/integras/1225828.htm>, acesso em 17 de fevereiro de 2014.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 23ª edição. 2ª tiragem. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2010.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. Sociedade Civil, Democracia e Estado. *In* TAVARES, Fernando Horta (coord.) **Teoria Geral do Direito Público: Institutos Jurídicos Fundamentais sob a perspectiva do Estado Democrático de Direito**. Belo Horizonte: Del Rey. 2013.

CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de Responsabilidade Civil**. 5ª edição. Malheiros: São Paulo, 2005.

CNI. Confederação Nacional da Indústria. **CNI/IBOPE popularidade do governo Dilma Rouseff melhora e alcança 37%**. Disponível em: <http://www.portaldaindustria.com.br/cni/imprensa/2013/09/1,25839/cni-ibope-popularidade-do-governo-dilma-rousseff-melhora-e-alcanca-37.html>. Acesso em: 27 de novembro de 2013.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O que é participação política**. São Paulo: Brasiliense. 1999.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas. 2012.

DOWBOR, Monika; SZAWANO, José. Respeitável Público... Performance e organização dos movimentos antes dos protestos de 2013 *in* **Novos Estudos - CEBRAP**. Nº. 97. Novembro 2013.

FREITAG, Bárbara. Sistema e “Mundo Vivido” em Habermas. **Revista da GEEMPA**. Porto Alegre. nº. 1: jul, 1993.

GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Novo Curso de Direito Civil**. Vol. III. Saraiva: São Paulo, 2003.

GORDILLO, Agustín. **Tratado de Derecho Administrativo. Tomo 2: La defensa del usuario y del administrado**. 9ª. ed. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo. 2009.

HABERMAS, Jurgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. Vol. I 2. Ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 2010.

HABERMAS, Jurgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. Vol. II 2. Ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 2010b.

HABERMAS, Jurgen. **Teoría de La Acción Comunicativa**. 4ª Ed. Madrid: Grupo Santillana de Ediciones. Torrelaguna, vol I. 1999.

HABERMAS, Jurgen. **Teoría de La Acción Comunicativa: Complementos y Estudios Previos**. Madrid: Cátedra. 1994.

HABERMAS, Jurgen. **The Theory of Communicative Action**. Lifeworld and System: a critique of functionalist reason. Boston: Beacon Press. vol. II 1987.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. Ed. Saraiva. São Paulo. 2005.

LEAL, Rogério Gesta. 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* **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)**, Salvador: Instituto Brasileiro de Direito Público. Nº. 13, março/abril/maio 2008.

MELO, Luiz Carlos Figueira de; FERREIRA, Guilherme Ricardo de Assis. O Princípio da Participação Popular no Processo Administrativo *in* **Revista da Faculdade de Direito de Uberlândia**. v. 36. 2008.

MENEZES, Bruno. Milhares de brasileiros marcham contra voto secreto parlamentar e PEC37 *in* **Epoch Times**. Disponível em: <http://www.epochtimes.com.br/milhares-de-brasileiros-marcham-contravoto-secreto-parlamentar-e-pec-37/#.UwCnTbSZivJ>. Acesso em 14 de fevereiro de 2014.

MIGUEL, Luis Felipe. A mídia e o declínio da confiança na política. **Sociologias**. Porto Alegre. n. 19. Jun. 2008.

NATO. North Atlantic Treaty Organization **The Atlantic Charter**. 1941. Disponível em: http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_16912.htm acesso em: 17 de dezembro de 2013.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: UNIC. Dezembro. 2000.

REIS, Fábio Wanderly. **Ética e política no Brasil atual**. Seminário. IV Seminário de Desenvolvimento e Políticas Públicas: Economia, Política e Ética. Viçosa-MG. 2013.

RUSKIN, Gary. **Spooky Business: corporate espionage against non-profit organizations**. Washington, DC: November 20, 2013. Disponível em: <http://www.corporatepolicy.org/spookybusiness.pdf>. acesso em: 17 de dezembro de 2013.

SABADELL, Ana Lucia. **Manual de Sociologia Jurídica: introdução a uma leitura externa do direito**. 3ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2005.

SAMPAIO, José Adércio Leite. **Teoria da Constituição e dos Direitos Fundamentais**. Belo Horizonte: Del Rey. 2013.

SANTANA, Marco Antonio. A Incompatibilidade da Figura do Soberano no Estado Constitucional: A legalidade como garantia dos direitos humanos *in* TAVARES, Fernando Horta (coord.) **Teoria Geral do Direito Público: Institutos Jurídicos Fundamentais sob a perspectiva do Estado Democrático de Direito**. Belo Horizonte: Del Rey. 2013.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo, Para ampliar o cânone democrático, *in* Santos, Boaventura de Sousa (org.), **Democratizar a Democracia. Os caminhos da democracia participativa**. Porto: Edições Afrontamento. 2002.

SOARES, Fabiana de Menezes. Participação Popular no Estado: fundamentos da democracia participativa *in* **Direito Administrativo de Participação**. Belo Horizonte: Del Rey. 1997.

SORIANO, Ramón. **Sociología del derecho**. Barcelona: Ariel, 1999.

SOUTO E SOUTO, Solange. **Sociologia do Direito. Uma visão substantiva**. Porto Alegre: Fabris. 2003.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira. **Teoria Constitucional e Democracia Deliberativa**: um estudo sobre o papel do direito na garantia das condições para a cooperação na deliberação democrática. Rio de Janeiro: Editora Renovar. 2006.

STF, Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4560. **Relator Ministro Luiz Fux**, julgado 11 dez 2013. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=4650&classe=A DI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 30 jan 2014.

THOMÉ, Romeu. Os Direitos Fundamentais como limitadores do poder estatal no Estado Democrático de Direito *in* TAVARES, Fernando Horta (coord.) **Teoria Geral do Direito Público: Institutos Jurídicos Fundamentais sob a perspectiva do Estado Democrático de Direito**. Belo Horizonte: Del Rey. 2013.

TORRES, Ricardo Lobo. **O Direito ao Mínimo Existencial**. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

UNESCO. **Relatório de Monitoramento Global de EPT 2013/4** – Ensinar e Aprender: alcançar a qualidade para todos. Relatório Conciso. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002256/225654POR.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2014.

VERONESE, Josiane Rose Petry. Os meios de comunicação de massa: uma nova forma de controle social *in* **Revista de Informação Legislativa**. Ano 28. n.112 outubro/dezembro de 1991.

VILA NOVA, Sebastião. **Introdução à sociologia**. São Paulo: Atlas. 1999.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade. Fundamentos da sociologia compreensiva**. Vol. 2. São Paulo: Editora UNB. 2004.