

O CONTROLE SOCIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS: CONSTRUINDO RELAÇÕES ENTRE POLÍTICA PÚBLICA, PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL COMO ELEMENTOS INTERLIGADOS DE UM MESMO PROCESSO DE DECISÃO¹

Caroline Müller Bitencourt²

Introdução

O presente artigo busca abordar as relações existentes entre o conceito de política pública, participação e controle social. Partindo-se do seguinte questionamento: seria o conceito de política pública indissociável do conceito de participação e controle social? Seriam tais conceitos diferentes faces de um mesmo processo de decisão no que se refere as demandas sociais?

O objetivo é demonstrar como o conceito complexo de política pública traz ínsito a figura a participação, que em uma democracia, pressupõe a existência de canais institucionalizados de controle. Assim, a hipótese parte do pressuposto que se o conceito de política pública pressupõe a atuação da sociedade sobre ela mesma, não há como se fala em política pública sem abertura à participação popular. Se o conceito de participação popular está relacionado a figura da democracia como governo do povo e para o povo, não há democracia sem elementos de controle, especialmente como forma elemento fundamente ou mesmo como forma de combater o abuso de poder.

Para chegar-se a tal objetivo, optou-se primeiramente em abordar o conceito de política pública, sendo de fundamental importância para o deslinde do presente artigo. Posteriormente, busca-se traçar pontos de convergência e de

¹ O presente artigo é fruto das pesquisas desenvolvidas no projeto de pesquisa de “controle social e administrativo de políticas públicas” e do projeto de pesquisa “Rede interinstitucional de estudos sobre patologias corruptivas”, e apresentado na conferência do evento internacional sobre ética pública e combate à corrupção em Dezembro de 2015 na cidade de Corrientes, Argentina.

² Doutora em Direito. Professora Permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul e da Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul. Advogada.

divergência entre as figuras de participação e controle social; para, ao final, explicitar a necessidade de acesso a informação e transparência para que tais conceitos se efetivem no constitucionalismo contemporâneo.

Definindo um conceito de política pública

Entende-se que a análise do conceito política pública não pode ser feita de forma fragmentada e não de modo a tomá-la isoladamente dos objetivos do Estado e da sociedade, uma vez que é a partir desses campos que as políticas públicas adquirem “vida”, como resultado da própria política, do exercício do dever Estatal, e somente podem ser compreendidas à luz das instituições e dos processos políticos que estão diretamente ligados com os interesses sociais.

Em se tratando de política pública não se cuidaria de o direito ordenar o já estabelecido, mas de um direito voltado à ordenação do presente em relação a um futuro almejado³ e, por que não dizer, com base na experiência das conquistas e dos insucessos passados? Uma dimensão operacional do direito e da própria política em que passado, presente e futuro devem ser contemplados em suas ações. É nesse sentido que a caracterização das políticas públicas como um conceito aberto, seria composta por um conjunto de ações e programas continuados no tempo, que afetam simultaneamente várias dimensões básicas da vida de uma população, devendo ser organizadas em uma determinada área de implementação, numa busca concretizada pelo procedimento explicitando diretrizes e objetivos numa sucessão de atos que se desenvolvem na busca de um fim determinado, posto.⁴

Conceituando políticas públicas, diz-se que é a coordenação dos meios à disposição do Estado, harmonizando as atividades estatais e privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. É uma caracterização bem ampla, pois envolve inclusive a atuação normativa,

³ Arzabe, Patrícia Helena Massa (2006). “Dimensão Jurídica das Políticas Públicas”. In: Bucci, M. P. D. (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo, Saraiva, pp. 54-56.

⁴ Arzabe, ob. cit., pp. 54-56.

reguladora e de fomento em áreas diversificadas, mas a plena execução desses itens somada às ações concretas do Poder Público é o que possibilitará os fins almejados, tanto pela Constituição quanto pela sociedade.⁵ Logo, pode-se dizer que o conceito de política pública.⁶ é um conceito que é construído discursivamente pelos atores sociais, isso porque, a Constituição não estabeleceu juridicamente um conceito de política pública e sequer definiu exaustivamente um rol de políticas públicas de ação governamental, e nem o poderia fazer, tendo em vista que uma política pública visa justamente atender a uma necessidade a partir de uma realidade histórica, social e cultural dentro de determinado espaço de tempo.

O processo de constituição, formulação de uma política pública, pode ser descrito como um processo de negociação, de troca e de concessão, processos esses que podem se realizar de forma imediata, como podem ser lentos e recorrentes, seja através de trocas de favores, de votos e de apoio político para ações futuras. O tipo de ação dependerá dos atores políticos envolvidos e das possibilidades e oportunidades propiciadas pelo ambiente institucional. Diga-se que também a credibilidade e a capacidade de garantir o cumprimento das promessas e acordos futuros serão definidores para que os atores políticos se engajem ou não em determinadas ações.⁷ Esse, por sua vez, é abstrato, sem que ninguém possa defini-lo, senão em termos que nada acrescentem. O problema do interesse público e do interesse geral é a sua “incognoscibilidade *a priori*.” Ou seja, não se nega que possa ser identificado um interesse público, o problema é a sua identificação antes de um procedimento democrático de sua definição e identificação.⁸

⁵ Barcellos, Ana Paula de (2010). “Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático”. In: Sarlet, Ingo Wolfgang; Timm, Luciano Benetti; Barcellos, Ana Paula de. *Direitos fundamentais: orçamento e “reserva do possível”*. (2ª ed.). Porto Alegre, Livraria do Advogado, pp. 101-102.

⁶ Pode-se entender política pública como um “caminho do fazer estatal”, isto é, o modo de operar do Estado. Essa produção de política pública visa principalmente a analisar o modo de funcionamento da máquina Estatal, tendo como um marco inicial a identificação das características das agências e instituições “fazedoras de políticas públicas”, incluindo os mecanismos, os critérios, dos estilos decisórios utilizados por essas instituições. Viana, Ana Luiza (1996). *Abordagem metodológica em políticas públicas*. In: Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, V. 302, pp. 6-26, mar/abr.

⁷ Banco Interamericano de Desenvolvimento (2006). *A política das Políticas Públicas*. Rio de Janeiro, Elsevier Washington/DC: BID, p. 18 (relatório anual).

⁸ Reck, Janriê (2006). *Aspectos teóricos-constitutivos de uma Gestão Pública compartilhada: o uso da proposição Habermasiana da ação comunicativas na definição e execução compartilhada*

Note-se que o conceito de política pública deve encontrar respaldo em uma “ação conjunta”, no sentido de que não se pode delegar a difícil tarefa de formulação das prioridades em um único gestor, como se o mesmo tivesse o dom de solipsisticamente compreender o “interesse público”. Por isso, entende-se que as políticas públicas devem ser um espaço de constante interlocução, de formulação conjunta através de uma ação comunicativa que envolva e privilegie o maior número de atores, buscando uma construção comunicativa da coletividade voltada ao interesse público.

A própria construção da ideia de interesse público necessita de uma ação coletiva entre os diversos setores e atores sociais, tornando o processo de formulação de uma política pública um verdadeiro espaço para a deliberação entre a ação estatal e sociedade civil, no qual as trocas entre ações, interesses e prioridades deverão se dar em uma esfera acessível a todos os interessados, que poderão atuar como interlocutores dessa ação. É desse debate aberto, com argumentos voltados ao interesse público, o qual leve em conta o maior número de possibilidades, que se deve pensar a formulação de uma “boa política pública”. No debate público, os argumentos individuais tendem a não ser expostos por seu caráter parcial, ou, se expostos, tendem a ser refutados pelo público.

O procedimento ideal para a formulação de uma política pública deve atender aos critérios de uma boa ação comunicativa. Um procedimento que se pretende inclusivo na pluralidade regula-se, a partir do princípio do discurso, por uma ideia de que os: a) procedimentos são argumentativos; b) inclusivos e públicos; c) necessidade de não-coação externa; d) internas, ou seja, igual chance de contribuição; e) a possibilidade de revisitar as opiniões, mas, por outro lado, concluídas, de modo a possibilitar a ação pelo Direito; f) contribuições não estão circunscritas; e, g) as deliberações políticas permitem as contribuições variadas.⁹

A elaboração de políticas públicas é uma tarefa complexa. Levar até o fim uma determinada “reforma política” é um processo que envolve muitos atores ao longo de várias fases do processo de formulação de políticas públicas. A tarefa requer ações específicas de parte dos agentes econômicos e sociais e,

do interesse público. (Dissertação de mestrado). Santa Cruz do Sul, Unisc, p. 138. Disponível em: [<http://www.unisc.br/portal/images/stories/mestrado/direito/dissertacoes/2006/janrie.pdf>]. Acesso em: 02/02/2011.

⁹ Habermas, Jürgen (2003). *Direito e democracia: entre faticidade e validade*. V. I y II. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, pp. 29-30.

portanto, exige diversas formas de cooperação, além de expectativas positivas quanto à durabilidade e a outros aspectos da política. Ou seja, para que seus resultados sejam eficazes, as políticas públicas requerem muito mais do que um momento mágico na política que gere “a política pública correta”. Não existe uma lista universal de políticas públicas “corretas”. As políticas são respostas contingentes à situação de um país. O que pode funcionar em um dado momento da história, em um determinado país, pode não dar certo em outro lugar, ou no mesmo lugar em outro momento.¹⁰

Acerca desse entendimento, importa destacar que é característica da política pública a transitoriedade do seu conteúdo, haja vista servirá para um dado momento em face de determinada situação. Muito embora, é claro, exigirá um mínimo de continuidade a fim de atingir seus objetivos, que nem sempre se darão de forma imediata, por mais contraditório que isso possa parecer. É por esse motivo que não cabe ao conteúdo definir o conceito.

Contudo, até agora só se evoluiu no sentido de dizer que o conceito de política pública é um conceito que requer abertura à participação, uma vez que é um conceito em que há indicativos constitucionais, mas supõe e necessita de escolhas, e escolhas que, como visto, serão provisórias, mas que necessitam continuidade no tempo.

Buscando-se conceituar, a primeira premissa a que se chega, então, é que o termo “políticas públicas” é conceito polissêmico em termos jurídicos e doutrinários, porque, em sentido amplo, compreenderia todos os instrumentos de ação de um governo, através dos quais haverá a realização de direitos e os preceitos constitucionais transformar-se-ão em utilidades para os governados. São programas, meios, pelos quais haverá a atuação política para a realização dos objetivos socialmente relevantes, com a participação dos agentes públicos e privados, o que por si, não nos diz muito, pois como se verá adiante, outras formas de ação estatal também o são.

O que de fato não se pode negar, é que por mais que as políticas públicas não se confundam com o orçamento público, a sua relação é indissociável, na medida que é o orçamento que prevê, autoriza e possibilita a implementação de uma política pública, que passa a estar restrita pelos valores e princípios orçamentários.¹¹

¹⁰ Banco Interamericano de Desenvolvimento, ob. cit., p. 15.

¹¹ Mânica, Fernando Borges (2010). *Teoria da reserva do possível: Direitos fundamentais a prestação e a intervenção do Poder Judiciário na implementação de políticas públicas*. In: Revista Eletrônica Direito sobre a reforma do Estado (RERE), Salvador, Instituto Brasileiro de

Dentre as diversas formas de definições e modelos existentes de políticas públicas, algumas características podem ser extraídas quase como regra geral, dentre as quais se destacam: em geral, uma política pública permite distinguir o que o governo pretende fazer e o que de fato realmente realiza; uma política pública envolve vários níveis de decisão não se restringindo apenas aos atores formais, embora seja materializada através dos governos; uma política pública tende a abranger as leis e regras, mas não se limita a elas; uma política pública é uma ação intencional com objetivos a serem alcançados; e, embora possua resultados a curto prazo, em regra seu gozo é a longo prazo.¹²

Como dito, a dimensão das políticas públicas é distinta da categoria normativa, por estarem mais atreladas a opções políticas, escolhas que devem sempre que possível ser construídas democraticamente, justamente por constituírem verdadeiras opções, meios, diferentes formas de concretização dos direitos, sempre atreladas aos recursos orçamentários que determinam a sua implementação. Logo, em se tratando de Estado Democrático e de um plano constitucionalizado, pode-se dizer que as políticas públicas aparecem como verdadeiras exigências dos cidadãos á efetivação dos direitos elevados a categorias fundamentais para a construção dos objetivos estabelecidos pelo constituinte, não podendo ser compreendidas como práticas isoladas de um governo desvinculando-se desse fim.

Ao buscar uma conceituação jurídica de políticas públicas a partir das várias premissas já apontadas por este trabalho, evidenciam-se os diversos elementos característicos da própria política e que são propriamente estranhos ao operador jurídico em face da sua realidade multiforme como os econômicos, históricos e sociais. Por outro lado, em termos de políticas públicas há sempre repercussões jurídicas, para além do conceito. Em verdade, a questão do controle jurisdicional de políticas públicas continuaria sendo um problema, ainda que houvesse um conceito jurídico ou legal.

A existência de uma conceituação jurídico-formal aplicável ao trabalho com políticas públicas justificar-se-ia do ponto de vista da funcionalidade do

direito, isto é, das condições de atuação dos vários agentes, públicos e privados, envolvidos na concretização dos direitos sociais e, mais que isso, em toda a gama de intervenções do Estado sobre o âmbito privado. Embora se esteja raciocinando há algum tempo sobre a hipótese de um conceito de políticas públicas em direito, é plausível considerar que não haja um conceito jurídico de políticas públicas. Há apenas um conceito que sirva aos juristas (e os não juristas) como o guia para o entendimento das políticas públicas e o trabalho nesse campo. Não há propriamente um conceito jurídico, uma vez que as categorias que estruturam o conceito são próprias ou da política ou da administração pública.¹³

Conceito mais específico e de grande valia a esse estudo encontra-se em Reck,¹⁴ que passa a apresentar critérios para uma possível identificação de uma política pública, ou seja, estabelece parâmetros para sua conceituação, passando por uma análise mais complexa da questão. Segundo o autor, uma primeira hipótese para a definição do conceito de política pública pode passar pela perspectiva jurídica, pelo fato de a mesma seguir o que intitula de “engajamento comunicativo, que serve às demandas sociais”, mas de imediato aponta que tal premissa enfrenta problemas como, por exemplo, de uma mera alteração de uma lei ordinária receber a denominação de política pública; logo, sozinha é um critério insatisfatório, pois irá contra a noção socialmente partilhada da construção desse conceito. Assim, conclui que “toda política pública vai passar pelo Direito; no entanto, nem todo Direito é o que se pode chamar de política”.¹⁵

Uma segunda hipótese por ele apresentada, é a de dizer que são as organizações governamentais que fazem as políticas públicas, uma vez que a política pública, por estar ligada ao Direito, também estará ligada aos procedimentos autorizados, conseqüentemente, às Organizações Governamentais. Entretanto, logo apresenta o problema, exemplificando que uma sentença judicial é emanada de uma Organização Governamental e não pode por isso ser considerada uma política pública. Ainda, entende que se poderia invocar o que ele denomina de um critério político, no sentido de ser o modo como uma sociedade atua sobre ela mesma, o que já denuncia ser de ampla

¹³ Bucci, Maria Paula Dallari (2006). “O conceito de política pública em direito”. In: *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo, Saraiva, pp. 54-56.

¹⁴ Reck, ob. cit., pp. 247-248.

¹⁵ *Ibidem*, p. 247.

vagueza. Assim, conclui seu raciocínio, buscando a sua resposta na pragmática do discurso, que apresenta uma combinação entre os diversos elementos, que, juntos, comporão um conceito mais complexo.¹⁶

Dizer que uma política pública é um discurso organizado e coerente também é dizer nada, pois, além da dificuldade de ser necessário dizer porque é organizado e coerente, outros discursos também o são. Isto, todavia, pode ser traduzido de maneira não-metafísica, e é o que será feito mais adiante. Que uma política pública sucede uma demanda social, não há dúvidas, e este é um dado a ser levado em conta. Que uma política pública necessita de engajamentos na ação para materializar-se também é verdade; mas todo o Direito precisa. A diferença é que as políticas públicas necessitam de engajamentos em nível de poder administrativo, e esta é uma pista a ser seguida. Dizer que as políticas públicas estabelecem programas que se protraem no tempo é correto, mas também uma série de outros fenômenos também fazem isso, como os princípios. Que exista tentativa de mudança consciente da sociedade, também todo o resto do ordenamento busca fazê-lo. Que nas políticas públicas predomina argumentos pragmáticos, isto ocorre em toda a Administração Pública. *O que vai realmente diferenciar a política pública de todos os outros fenômenos é, além da confluência dos dados acima, a possibilidade de identificação de um discurso que se auto-referencia enquanto fim e enquanto meio. Isto é, as políticas públicas formam um todo orgânico especializado em algo, cujo discurso traz dentro de si uma coerência narrativa entre fins e os atos de fala necessários em sede de poder administrativo, isto é, faz uma ligação causaliforme e comunicativa entre as medidas e os valores a serem alcançados (grifo nosso).*¹⁷

Discorridos alguns conceitos pode-se observar que a abordagem de Reck contempla as premissas expostas pelos demais autores; contudo, agrega uma maior complexidade, na medida que não se pode resumir o conceito de política pública como toda a ação legislativa ou administrativa praticada pela Administração em benefício aos direitos sociais, porquanto, ter-se-á que analisar as demais funções estatais, a exemplo do próprio serviço público que apesar de concretizar direitos sociais, não é denominado como política pública.

¹⁶ Ibidem, pp. 247-248.

¹⁷ Reck, ob. cit., pp. 248-249.

Assim, para fins desse estudo, adota-se a ideia que para se estar diante de uma política pública necessita-se estar frente a um discurso que segue as demandas sociais; que encontra no direito o meio de organização dos engajamentos para ação; que possui uma ligação com as Organizações Governamentais; que possui influência da sociedade por ela mesma ou parte dela em uma tentativa de modificação consciente da sociedade, utilizando-se do poder administrativo para isso e onde preponderam os discursos pragmáticos, motivados ainda por outras espécies de discursos. Logo, entenda-se política pública com um conceito complexo, que engloba desde o conteúdo, o nível de engajamento a fim de dar legitimidade à escolha, à competência de quem o pratica, à necessária provisoriedade, à abertura democrática que interliga uma série de discursos.

Elucidando as relações entre o conceito de políticas públicas, participação e controle social

Buscou-se no tópico acima definir o conceito de política pública para defender a ideia de que o mesmo é indissociável do conceito de democracia/participação popular. Enquanto forma de atuação da sociedade sobre ela mesma, quanto mais o conceito de política pública voltar-se a esfera pública, melhor será o atendimento de suas demandas sociais. Sendo assim, a abertura democrática pressupõe a necessidade de participação, e tal participação integra o conceito de política pública. São diferentes faces de uma mesma moeda.

Nas últimas décadas, muito tem sido debatido a importância da participação popular, bem como o papel do controle social tem se acentuado por inúmeros motivos. Dentre eles, podem-se destacar os altos índices de insatisfação popular com a democracia representativa na condução e destinação dos interesses públicos, a crise de legitimidade presente em todos os setores do aparelhamento Estatal, a sobrecarga do Poder Judiciário no controle da administração pública como última “ratio” e os inúmeros escândalos de corrupção que envolvem os mais variados setores públicos e privados, que vêm gerando um desperdício de valores monetários aos cofres públicos, resultando, muitas vezes, na inviabilidade dos direitos fundamentais e fundamentais sociais, sem falar no sentimento de desconfiança, frustração e descrédito em relação aos poderes estatais; todos estes, se constituem, indiscutivelmente, em fatores preponderantes do debate crescente acerca da necessidade de se criarem canais, fortalecer e tornar

efetivos os meios já existentes de controle social da função pública. Ademais, inconcebível pensar atualmente uma organização que envolva interesses públicos sem abertura a esfera popular, haja vista que exerce um papel não apenas de fundamentos, mas também de legitimidade da tomada de decisões.

Por outro lado, não há como se falar em democracia sem que se aborde a questão do controle, pois é ínsita do próprio conceito. O papel do controle no constitucionalismo democrático é definido a partir de diretrizes também democráticas, afinal, a atividade de controle em princípio é uma atividade neutra, ou seja, não tem um conteúdo *a priori*, pois sua função se justifica na medida em que adéqua, redireciona e se condicionada a partir do contexto em que se insere, e em consonância com as diretrizes estabelecidas por um marco de referência. No seguinte sentido: existe um momento constitucional no qual a pretensão é controlar as possibilidades de existência normativa de uma determinada comunidade política, aqui se trata do controle da qualidade de razão de ser enquanto discurso constitucional; por outro lado, o controle atua como um momento reformador, ou seja, como técnica da dogmática o controle busca o desempenho da atuação jurídica da ordem social e política preestabelecida na ordem constitucional. Contudo, em ambos os casos, depende de um *modus operandi*.¹⁸

Note-se que, no primeiro caso, trata-se de um controle que permite a formação democrática das normas que instituíram as condutas, os padrões normativos que irão reger a sociedade, enquanto que, posteriormente, passam a ser controladas pela técnica dogmática que se refere à adequação desses conteúdos que passam a ser aplicados, um verdadeiro controle de comportamento em relação à norma constitucional estabelecida. Disso se destaca que a modalidade do controle depende mais uma vez do tipo de discurso, e o conteúdo desses controles não é preestabelecido, devendo ser preenchido de acordo com as exigências do que será controlado.

Não obstante, toda a forma de instituição do próprio controle, ou seja, do preenchimento de seus conteúdos bem como seu campo de incidência e limites de atuação deverá ser democrática, haja vista que a democracia é o único método admitido pela teoria contemporânea como método de gestão do poder, que por sua vez, através da ordem constitucional realiza duas de suas principais

¹⁸ Pereira, ob. cit., pp. 03-04.

funções. A primeira relaciona-se à função de legitimidade que decorre da soberania popular,¹⁹ como o princípio que se responsabiliza pela tomada de decisão no que se trata de interesse público;²⁰ já a segunda, refere-se à função

¹⁹ Destaca-se que para a concepção habermasiana, soberania popular e direitos fundamentais podem ser tidos como co-originários, ou seja, não existe nenhum conflito ou sobreposição de um em relação a outro, senão vejamos: “Por conseguinte, a explicitação da estrutura intersubjetiva dos direitos, através da institucionalização de procedimentos que acoplaram a dimensão discursiva da opinião e da vontade, torna possível que a composição entre direitos humanos e soberania do povo seja explicitada em termos jurídicos. Assim, o ordenamento jurídico pode ser entendido como fruto de uma legislação que os sujeitos de direito se dão a si mesmos, sendo, por seu turno, os direitos humanos o substrato que é inserido nas condições formais para a institucionalização jurídica desse tipo de procedimento. A composição entre direitos humanos e soberania do povo

somente se mostra à medida que a estrutura intersubjetiva dos direitos é parte componente de um procedimento que incorpora a dimensão discursiva da formação da opinião e da vontade como algo que lhe é intrínseco. Sendo assim, os direitos humanos são, desde logo, incorporados às condições formais de institucionalização jurídica e o princípio da soberania do povo compõe a esfera de explicitação do procedimento legislativo”. In: Moreira, Luiz (2002). *Fundamentação do Direito em Habermas*. Belo Horizonte, Mandamentos, p. 163.

²⁰ Lembrando que para Habermas as questões de interesse público remetem à questão da esfera pública, na medida em que é dali que se pode extrair o conceito de interesse público, pois não há nenhum órgão ou poder com capacidade de reproduzir os interesses que surgem na esfera pública. Quanto aos atores da sociedade civil, da opinião pública e o poder comunicativo, tratou-se como a esfera pública como uma estrutura comunicacional que está vinculada ao mundo da vida, em face da sociedade civil –tratando desse espaço como um caixa de ressonância onde os problemas do sistema político encontram espaço– em que em uma teoria da democracia os problemas devem ser tematizados, não bastando apenas a percepção–a esfera pública tem o dever de pressionar, tensionar, a ponte desses problemas serem assumidos e elaborados parlamentarmente. E, essa capacidade de elaboração dos próprios problemas tende ser utilizada para um controle posterior do tratamento dado a esses problemas no sistema político. Buscando conceituar a esfera pública, impende discorrer nas palavras do autor: “A esfera pública não pode ser entendida como uma instituição, nem como uma organização, pois ela não constitui uma estrutura normativa capaz de diferenciar entre competências e papéis, nem regula o modo de pertença de uma organização social. Tampouco ela constitui um sistema, pois mesmo que seja possível delinear seus limites internos, exteriormente ela se caracteriza através de horizontes abertos, permeáveis e deslocáveis. A Esfera pública pode ser descrita como a rede adequada para a comunicação dos conteúdos, tomadas de posição e opiniões; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfaixadas em temas específicos. Do mesmo modo que o mundo da vida tomado globalmente, a esfera pública se reproduz através do agir comunicativo, implicando apenas o domínio de uma linguagem natural; ela está em sintonia com a compreensibilidade geral da prática comunicativa cotidiana (...) A esfera pública constitui principalmente uma estrutura comunicacional do agir orientado pelo entendimento, a qual tem haver com o espaço social gerado no agir comunicativo, não com as funções e nem com o conteúdo da comunicação cotidiana.” Ver em: Habermas, ob. cit., p. 94.

de controle, em que se procura criar práticas que tentem obstaculizar os desvios desse poder, buscando seu uso adequado. Assim, a função de legitimidade estaria no elemento fundante, enquanto a função de controle estaria no elemento de garantia. No entanto, ambas na verdade lidam com o problema de seu modo de operar, sendo que a diferença está que no primeiro trata-se de controle de formação da vontade política, e, no segundo a questão relaciona-se ao controle de adequação desse poder, muito embora, essa diferenciação não se dê de forma estanque, antes pelo contrário, pois tanto os elementos de legitimação como de correção encontram-se presente em cada uma das dimensões. Por exemplo, a regulação das condições habilitadoras de legitimação, como no caso de processos eleitorais, institutos da democracia direta não se pode abandonar o critério de adequação da formação da vontade política às normas reguladoras (exigências materiais ou mesmo procedimentos), da mesma forma que, a correção da inércia do desvio de poder, não deixa de implicar no resgate da compatibilidade entre a manifestação do poder e a vontade política densificada na norma constitucional, o que implica em uma nova legitimação desse poder, através da afirmação do mesmo a partir da correção. Assim, a variação está no nível de intensidade e prioridade.²¹

Na primeira dimensão (controle enquanto elemento-fundante, apesar da democracia servir imediatamente ao propósito legitimador, percebe-se incidência direta da finalidade controladora [...]). Por outro lado, muito embora a função democrática correspondente a segunda dimensão (controle enquanto elemento-garantia) se refira propriamente ao ajuste e à correção da adequação do exercício do poder, nota-se igualmente a finalidade legitimadora faz-se atuar também de modo indireto. O resgate da adequabilidade político-constitucional do uso desviante do poder através da função de controle strictu sensu implica, necessariamente a reposição da legitimidade original perdida. O controle funciona, nesse caso como um mecanismo indireto de relegitimação do poder, já que, ao corrigir a sua situação de desconformidade, põe-no novamente em sintonia com procedimentos e regras que lhe deram origem.²²

²¹ Pereira, ob. cit., pp. 32-34.

²² Ibidem, pp. 34-35.

Retomando então a relação entre controle e participação: participação social consiste, portanto, em canais institucionais de participação na gestão governamental, com a presença de novos sujeitos coletivos nos processos decisórios. Nestes termos, apesar de a participação social ser praticamente inseparável do chamado controle social, não se pode dizer que possuem absolutamente o mesmo sentido. Destaca-se que há pontos importantes na distinção dessas modalidades, sendo talvez, o principal ponto o momento da tomada de decisão.

A participação popular ocorre no momento da tomada de decisão pela Administração Pública, que interage com a esfera pública; já o controle social ocorre após esse processo, com intuito de verificar se as decisões tomadas seguiram seu curso e foram concretizadas pela administração pública da forma estabelecida em lei. Assim sendo, todo controle pressupõe a participação, mas nem toda participação social é uma forma de controle social. O fato é que para o exercício de ambos, a transparência sobre as ações governamentais é fundamental.

O controle social e a participação popular são irmãos siameses. Entretanto, o *controle social* é distinto da *participação popular*. A *participação popular* ocorre no momento da tomada de decisões, antes ou concomitante à elaboração do ato da Administração, é um poder político de elaboração de normas jurídicas. O *controle social* pode se concretizar em dois momentos: 1) análise jurídica da norma estabelecida pela Administração Pública, como a relação de compatibilidade com outras normas de hierarquia superior; 2) fiscalização da execução ou aplicação destas normas jurídicas ao caso concreto (grifos originais).²³

Sendo assim, o momento da ação, da participação dos cidadãos após a tomada de decisão, realizando a fiscalização, o acompanhamento e o zelo sobre a realização é o chamado controle social. Entende-se que ele tem o poder de aproximar as pessoas da Administração Pública, pois possibilita que os administrados participem de uma forma mais próxima da esfera pública. Pois, se por um lado a cada quadriênio deve votar em representantes que, na grande maioria, não executam os projetos apresentados durante a corrida eleitoral, o cidadão sente-se peça relevante na seara administrativa por intermédio das faculdades introduzidas pelo controle social. Ainda, conforme Juarez Freitas (Publicado na

²³ Siraque, Vanderlei (2004). *O controle social da função administrativa do Estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988*. 2004. 212f. (Dissertação Mestrado em Direito). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, p. 124.

Interesse Público Nº 11, p. 13): “O controle da sociedade emerge, pois, como um imperativo de estatura constitucional, participe do esforço mais ou menos universalizado de democratizar o poder, tornando-o visível e, por assim dizer, mais confiável e limitado em suas tentações de arbítrio ou de conformista omissão”.

Toda vez que se propicia um cenário de informação, uma arena pública e se reconhece como integrante da tomada de decisão está se criando um ambiente favorável ao controle social. Sendo assim, todos os orçamentos participativos, as audiências públicas, os conselhos municipais e outros, são formas de criar ambientes propícios tanto a participação popular como ao controle social, haja vista ser canais de comunicação com a sociedade e o interesse público e com a tomada de decisões por parte da administração pública.

No que toca os entraves a realização do controle social, não restam dúvidas, que perpassam por todas as questões sociais e democráticas já dispostas, bem como pela institucionalização de alguns fatores objetivos, bem como por critérios subjetivos, como o sentimento de pertencimento, de integração com o ambiente, interesse na esfera pública. Pode-se citar alguns dos quais se entende como “importantes óbices” ao controle social na atualidade, tais como: a crise ideológica e a falta de confiança nas instituições (o que tem sido fortemente vivenciado no Brasil nos últimos anos); o clientelismo e a corrupção (que sempre existiram mas que tem sido mais midiático ou mesmo mais divulgado face aos próprio aprimoramento de mecanismos de controle; o tráfico de influências e o individualismo no trato dos interesses públicos; o assistencialismo e o paternalismo: a cultura não participação (que por sua vez anda na direção oposto ao controle social e, por último, mas não menos importante, a falta de informação e a manipulação midiática.

A importância da transparência e acesso á informação para a participação e controle social de políticas públicas

A Constituição da República de 1988 prevê em seu capítulo sobre os direitos e garantias individuais a liberdade de informação, consoante redação do inciso XIV do artigo 5, reproduzido *ipsis litteris*: “é assegurado a todos o acesso á informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional”. Nesse sentido, restou consolidado o entendimento que o acesso

às informações é direito fundamental subjetivo, muito embora, sabe-se que historicamente esse direito fundamental não possa ser lido de forma descontextualizada do contexto histórico que antecedeu a Constituição de 1988, qual seja, o período que envolveu a ditadura militar. Logo, aqui se está tratando da informação relevante sob a ótica do interesse público, haja vista a igualmente importante proteção do direito de intimidade e privacidade.

O direito de ser informado, compreendido como o direito de receber informações, não pode ser entendido sem algumas restrições exegéticas. É que só se pode investir alguém no direito de receber informações quando simultaneamente atribuir-se a outrem o dever de informar. Nessa matéria, a Constituição Federal foi terminante ao atribuir exclusivamente ao Poder Público (art. 5, XXXIII, e 37, caput) o dever de informar. Assim sendo, pode-se concluir que o direito de ser informado assume dois sentidos. Primeiro, o direito de receber as informações veiculadas sem interferência estatal, numa interface com o direito de informar. Segundo, o direito de ser mantido constantemente informado sobre os negócios e atividades públicas.²⁴

Corroborando com tal entendimento, o constituinte ainda dispôs no inciso XXXIII no mesmo art. 5 o dever do Estado em prestar tal informação, gerando um binômio: direito do sujeito x dever da administração, senão vejamos a redação do referido inciso:

todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Assim, tratando-se de liberdade de informação, deve-se estar atento ao fato de que a transmissão e o acesso à informação, exata e verificável, é a regra que se impõe, enquanto que o sigilo, a exceção.

Não restam dúvidas que o acesso à informação está conectado com outros direitos fundamentais, como a própria figura da cidadania e do direito à boa administração pública, pois o conhecimento é fundamental para a participação

²⁴ Araújo, Luiz Alberto David; Nunes Junior, Vidal Serrano (2004). *Curso de Direito Constitucional*. (8ª ed.). São Paulo, Saraiva, p. 120.

do indivíduo na tomada de decisão dos interesses públicos. Uma administração transparente permite a participação do cidadão na gestão e no controle da administração pública e, para que essa expectativa se torne realidade, é essencial que ele tenha capacidade de conhecer e compreender as informações divulgadas, ou seja, é um direito que não basta para sua realização o cumprimento de seus aspectos formais, é necessária a preocupação acerca da qualidade e acessibilidade da informação prestada. Daí a ideia da informação estar diretamente conectada com a possibilidade de maior participação social.

As políticas que tenham o objetivo de promover acesso à informação pública implicam necessariamente ações que possibilitem acesso a fóruns plurais de discussões, a instituições que prestem contas ao cidadão, a leis de acesso à informação, a proteções contra a negação de prestação de informações por parte de órgãos públicos e à liberdade de imprensa.²⁵

Toda vez que se propicia um cenário de informação, uma arena pública e se reconhece como integrante da tomada de decisão está se criando um ambiente favorável ao controle social. Sendo assim, todos os orçamentos participativos, as audiências públicas, os conselhos municipais e outros, são formas de criar ambientes propícios tanto a participação popular como ao controle social, haja vista serem canais de comunicação com a sociedade e o interesse público e com a tomada de decisões por parte da administração pública.

A finalidade principal da transparência só pode ser alcançada mediante a conversão da informação em instrumento de ação do cidadão, o que nem sempre é algo fácil de alcançar. As duas principais dificuldades estão associadas à baixa escolarização da população brasileira, especialmente a “alfabetização digital”, e ao “hermetismo da linguagem técnica” (Culau & Fortis, 2006), daí a necessidade de utilização de uma “linguagem cidadã”, segundo a Cartilha elaborada pela CGU, garantindo a leitura fácil de informações e dados. Nesta “cultura do acesso”, a informação compreensível pertence ao cidadão e, a partir delas, as demandas sociais podem e devem ser atendidas.²⁶

²⁵ Lopes, Cristiano Aguiar (2007). *Acesso a informação pública para a melhoria da qualidade dos gastos públicos: literatura, evidências empíricas e o caso brasileiro*. In: Cadernos de Finanças Públicas, Brasília, Nº 8, pp. 5-40, dez. Disponível em: [www.esaf.fazenda.gov.br/a_esaf/biblioteca/arquivos-gerais/arquivo.2014-05-21.1477207388]. Acesso em: 10/09/2015.

²⁶ Gruman, Marcelo (2013). *Lei de Acesso à Informação: notas para reflexão e um breve exemplo*. In: Revista Espaço Acadêmico, Nº 141, pp. 90-99, fev. Disponível em: [www.periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/viewFile/18873/10406]. Acesso em: 10/09/2015.

Fraudes e atos de corrupção encontram oportunidades propícias para propagação em ambientes nos quais a gestão pública pode escamotear informações por julgá-las impróprias para o acesso generalizado. No Brasil, a Lei N° 12527, de 18 de novembro de 2011, busca tornar menos obscuro o conhecimento da informação por parte dos cidadãos, no que se refere à forma como os nossos recursos públicos são administrados. Nas lições de Bandeira de Mello:

*o dever administrativo de manter plena transparência em seus comportamentos. Não pode haver em um Estado Democrático de Direito, no qual o poder reside no povo (art. 1, parágrafo único, da Constituição), ocultamento aos administrados dos assuntos que a todos interessam, e muito menos em relação aos sujeitos individualmente afetados por alguma medida.*²⁷

O acompanhamento dos recursos financeiros da gestão pública permite à sociedade civil exercer um papel fundamental na identificação de fraudes; suas ocorrências impedem o crescimento do país, solapando a legitimidade da gestão pública, fato que pode ocasionar uma redução do bem estar coletivo, em prol de interesses individuais, ocasionando a queda de sua imagem.

Sempre é bom lembrar que a manipulação de dados divulgados por governos com o intuito de fazer com que seus resultados pareçam melhores do que realmente são é algo bastante comum em democracias, mesmo nas mais consolidadas. Metodologia, forma de divulgação, base de comparação, apresentação de informações, enfim, uma série de fatores pode ser utilizada para a maquiagem de dados oficiais.²⁸

Por conseguinte, o acesso à informação, mais do que um direito do cidadão, é um dever constitucional imposto à Administração Pública. Nesse sentido, vale recordar dos termos do artigo 37 da Constituição Federal: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”.

Ao observar as possibilidades de participação e controle social na gestão pública no Brasil, esta somente será viabilizada ante a efetiva concretização da

²⁷ Mello, Celso Antônio Bandeira de (2010). *Curso de Direito Administrativo*. (27ª ed.). São Paulo, Malheiros, p. 114.

²⁸ Lopes, ob. cit.

transparência pública. Trata-se do chamado orçamento participativo onde os cidadãos são convocados para que de forma direta possam escolher suas prioridades na destinação de verbas públicas; dos chamados Conselhos Municipais (de saúde, educação, trânsito, etc.), que com uma formação híbrida da sociedade civil e órgãos institucionalizados constituem um local de constante interlocução e fiscalização de políticas públicas; as audiências públicas (previstas desde a Lei de Responsabilidade Fiscal Nº101/2000) em que o poder público presta satisfação dos gastos e investimentos; a Ação Popular, que consiste na possibilidade jurídica de qualquer cidadão buscar a proteção de qualquer ato lesivo a patrimônio público (incluindo a própria moralidade administrativa), entre outros. No Brasil, existem programas governamentais, como a Programa “olho Vivo no dinheiro público” promovido pela Controladoria Geral da União, que visam justamente o fomento a transparência pública como uma forma de viabilizar a participação e controle social no Brasil.

Desde o ano de 2004, apresenta ao cidadão informações sobre a aplicação de recursos públicos federais, a partir da consolidação de milhões de dados oriundos de diversos órgãos do Governo Federal relativos a Programas e Ações de Governo. O Portal da Transparência é gerenciado e mantido pela Controladoria-Geral da União, conforme ele mesmo anuncia, consolida dados extraídos de Sistemas Estruturadores, como da execução financeira do SIAFI, de convênios do SIAFI e do Sistema de Convênios (SICONV), e de servidores do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE), além disso, do cadastro de beneficiários de Programas Sociais e de Cartão de Pagamentos do Governo Federal e da Defesa Civil, dentre outros. E são oriundos da Secretaria do Tesouro Nacional, do Ministério do Planejamento, da Caixa Econômica Federal, do Banco do Brasil S. A., e demais órgãos do governo federal.²⁹

Na definição de transparência no que toca a referida Lei são identificadas características em relação à informação completa, objetiva, confiável e de qualidade, ao acesso, à compreensão e aos canais totalmente abertos de comunicação. Engloba os seguintes atributos: acesso, abrangência, relevância, qualidade e confiabilidade.

Destacam-se alguns aspectos gerais da Lei Nº 12527, de 18 de novembro de 2011, a qual busca regulamentar o direito de acesso à informação previsto na Constituição Federal de 1988 (Artigos 5, XXXIII; 37, §3º, III e 216, §2º), ficando popularmente conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI).

²⁹ Portal da Transparência. Disponível em: [www.portaldatransparencia.gov.br/faleConosco/perguntas-tema-sobre-o-portal.asp#8]. Acesso em: 06/07/2015.

Esta Lei já sofreu regulamentação legislativa pelo Decreto N° 7724 de 16 de maio de 2012, podendo-se dizer que o grande avanço foi justamente criar mecanismos que possibilitam que qualquer pessoa, sem necessidade de apresentar motivo, receba informações públicas requeridas a órgãos e entidades a fim de fiscalizar o gerenciamento da coisa pública. Atendendo às exigências constitucionais, pode-se dizer que a publicidade e a transparência das informações são os princípios regentes, enquanto que o sigilo acesso pode ser restringido apenas em situações específicas, muito embora depois será discutido a ampla discricionariedade no momento de agravar documentos como sigilosos.

Estão subordinados ao regime da Lei as seguintes órgãos ou entidades:

Art. 1. Esta Lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal.

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei:

1. os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público;
2. as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Art. 2. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres.

Parágrafo único. A publicidade a que estão submetidas as entidades citadas no caput refere-se à parcela dos recursos públicos recebidos e à sua destinação, sem prejuízo das prestações de contas a que estejam legalmente obrigadas.³⁰

³⁰ Brasil. Lei N° 12527, de 18/11/2011. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm]. Acesso em: 30/09/2015.

Ou seja, como se pode observar, é prioridade legislativa e governamental em termos brasileiros, o dever de transparências em todas as ações públicas, como forma de propiciar a participação e controle, contribuindo para maior qualidade na tomada de decisão, bem como na fiscalização do exercício dos interesses públicos no que se refere o controle social de políticas públicas.

Conclusão

Respondendo o questionamento inicial que instigou a presente pesquisa, restou evidenciado às intrínsecas relações existentes entre os referidos conceitos. Se o conceito de política pública pressupõe a atuação da sociedade sobre ela mesma, sobre questões que emergem no seio da própria sociedade. Assim, o conceito de política pública parte necessariamente da existência de uma participação social, acerca das prioridades da esfera pública. Uma sociedade que permite a participação da própria sociedade como forma de governo do povo e para o povo, permite-nos dizer que é uma sociedade democrática, em que o papel do controle não é apenas de refrear o poder, mas sim de frear um poder democraticamente (daí o controle social), bem como constitui em elemento fundante dessa própria opção de Estado. São diferentes faces interligadas de processos de decisão que em todos pressupõem a atuação da sociedade sobre ela mesma, através da institucionalização de instâncias de formação e controle das demandas sociais.

Bibliografia

Araújo, Luiz Alberto David; Nunes Junior, Vidal Serrano (2004). *Curso de Direito Constitucional*. (8ª ed.). São Paulo, Saraiva.

Arzabe, Patrícia Helena Massa (2006). “Dimensão Jurídica das Políticas Públicas”. In: Bucci, M. P. D. (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo, Saraiva.

Banco Interamericano de Desenvolvimento (2006). *A política das Políticas Públicas*. Rio de Janeiro, Elsevier Washington/DC: BID.

Barcellos, Ana Paula de (2010). “Constitucionalização das políticas públi-

cas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático”. In: Sarlet, Ingo Wolfgang; Timm, Luciano Benetti; Barcellos, Ana Paula de. *Direitos fundamentais: orçamento e “reserva do possível”*. (2ª ed.). Porto Alegre, Livraria do Advogado.

Brasil. Lei Nº 12527, de 18/11/2011. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm]. Acesso em: 30/09/2015.

Bucci, Maria Paula Dallari (2006). *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo, Saraiva.

Bucci, Maria Paula Dallari (2006). “O conceito de política pública em direito”. In: *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo, Saraiva.

Gruman, Marcelo (2013). *Lei de Acesso à Informação: notas para reflexão e um breve exemplo*. In: Revista Espaço Acadêmico, Nº 141, pp. 90-99, fev. Disponível em: [www.periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/viewFile/18873/10406]. Acesso em: 10/09/2015.

Habermas, Jurgen (2003). *Direito e democracia: entre faticidade e validade*. V. I y II. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro.

Lopes, Cristiano Aguiar (2007). *Acesso a informação pública para a melhoria da qualidade dos gastos públicos: literatura, evidências empíricas e o caso brasileiro*. In: Cadernos de Finanças Públicas, Brasília, Nº 8, pp. 5-40, dez.. Disponível em: [www.esaf.fazenda.gov.br/a_esaf/biblioteca/arquivos-gerais/arquivo.2014-05-21.1477207388]. Acesso em: 10/09/2015.

Mânica, Fernando Borges (2010). *Têoria da reserva do possível: Direitos fundamentais a prestação e a intervenção do Poder Judiciário na implementação de políticas públicas*. In: Revista Eletrônica Direito sobre a reforma do Estado (RERE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, Nº 21, pp. 2-17, mar./abr./maio. Disponível em: [http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-21-MARCO-2010-FERNANDO-MÂNICA.pdf]. Acesso em: 12/03/2011.

Mello, Celso Antônio Bandeira de (2010). *Curso de Direito Administrativo*. (2ª ed.). São Paulo, Malheiros.

Moreira, Luiz (2002). *Fundamentação do Direito em Habermas*. Belo Horizonte, Mandamentos.

Pereira, Rodolfo Vianna (2010). *Direito Constitucional democrático: controle de participação como elementos fundantes e garantidores de constitucionalidade*. (2ª ed.). Rio de Janeiro, Lúmen Juris.

Portal da Transparência. Disponível em: [www.portaldatransparencia.gov.br/faleConosco/perguntas-tema-sobre-o-portal.asp#8]. Acesso em: 06/07/2015.

Reck, Janriê Rodrigues (2001). “Observação pragmático-sistêmica da personalização dos entes federativos e suas competências em políticas públicas”. In: Reis, Jorge Renato dos; Leal, Rogério Gesta. *Direitos sociais e políticas públicas. Desafios Contemporâneos*. Santa Cruz do Sul, Edunisc.

Reck, Janriê (2006). *Aspectos teóricos-constitutivos de uma Gestão Pública compartilhada: o uso da proposição Habermasiana da ação comunicativas na definição e execução compartilhada do interesse público*. (Dissertação de mestrado). Santa Cruz do Sul, Unisc. Disponível em: [<http://www.unisc.br/portal/images/stories/mestrado/direito/dissertacoes/2006/janrie.pdf>]. Acesso em: 02/02/2011.

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

Souza, Celina (2006). *Políticas públicas: uma revisão da literatura*. In: Sociologias, Porto Alegre, ano 8, Nº 16, pp. 36-52, jul./dez.

Viana, Ana Luiza (1996). *Abordagem metodológica em políticas públicas*. In: Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, V. 302, pp. 6-26, mar/abr.