



**CONTROLE SOCIAL E A EXTINÇÃO DOS CONSELHOS
GESTORES: É POSSÍVEL DEFINIR UM MARCO DE CONSENSO
À LUZ DAS LIÇÕES DE HABERMAS?**

**SOCIAL CONTROL AND THE TERMINATION OF MANAGEMENT COUNCILS:
IS IT POSSIBLE TO DEFINE A CONSENSUS FRAMEWORK IN THE LIGHT OF
HABERMAS' LESSONS?**

LUCILE DE SOUZA MOURA

Universidade Federal do Piauí – UFPI
Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas – PPGPP
Email: lucilemoura67@gmail.com
Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8465-070X>

JAIRO DE CARVALHO GUIMARÃES

Universidade Federal do Piauí – UFPI
Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas – PPGPP
Email: jairoguimaraes@ufpi.edu.br
Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-5901-5026>

RESUMO

O artigo objetiva identificar e analisar as possíveis implicações na amplitude do controle social com a emissão do Decreto nº 9.759/2019 – o qual extinguiu os Conselhos Gestores em nível federal – utilizando como parâmetro o modelo de circulação de poder político de Habermas. O ensaio realiza um diálogo entre as concepções de democracia, circulação de poder, esfera pública e controle social. A circulação do poder político que ocorre por meio da linguagem e da ação comunicativa se movimenta do centro para a periferia ou o inverso. Este modelo define a participação da sociedade na elaboração de leis e normas que orientam a sua vida em sociedade, caracterizando-se como um instrumento de controle social. Foi possível concluir que os Conselhos Gestores seriam as eclusas por onde aconteceria a ação comunicativa, proporcionando um fluxo de poder. Com a sua extinção, este fluxo sofreu um forte abalo, afetando diretamente o Estado Democrático de Direito.

Palavras-Chave: Habermas; Controle Social; Conselhos Gestores; Democracia Deliberativa.

ABSTRACT

The article aims to identify and analyze the possible implications for the extent of social control, with the issuance of Decree No. 9,759/2019 – which extinguished the Management Councils at the federal level – using as a parameter Habermas' model of circulation of political power. The essay conducts a dialogue between the conceptions of democracy, circulation of power, public sphere and social control. The circulation of political power that occurs through language and communicative action moves from the center to the periphery or inverse. This model defines society's participation in the elaboration of laws and norms that guide its life in society, characterizing itself as an instrument of social control. It was possible to conclude that the Management Councils would be the locks through which the communicative action would take place, providing a flow of power. With its extinction, this flow suffered a strong shake, directly affecting the Democratic Rule of Law.

Keywords: Habermas; Social Control; Management Councils; Deliberative Democracy.

1 Introdução

Em abril de 2019, o país foi surpreendido com um Decreto emitido pela Presidência da República (BRASIL, 2019), o qual extinguiu os conselhos e os colegiados de representação da Administração Pública Federal. O Decreto especifica, em seu artigo 2º, o conceito de colegiado como as seguintes dimensões consultivas: conselhos, comitês, comissões, grupos, juntas, equipes, mesas, fóruns, salas e qualquer outra denominação dada ao colegiado.

Tais entes, denominados Conselhos Gestores ou Instituições Participativas, vinham sendo construídos, reformulados e requalificados, como consequência da abertura política, ocorrida com o fim da ditadura militar na década de 1980. Os Conselhos, como observa Gohn, não são entidades novas:

Entretanto, os conselhos que se tornaram famosos na história foram estes: a Comuna de Paris; os conselhos dos soviets russos; os conselhos operários de Turim – estudados por Gramsci; alguns conselhos na Alemanha nos anos 20 deste século; conselhos na antiga Iugoslávia – nos anos 50; conselhos atuais na democracia americana etc. Observa-se que, na modernidade, os conselhos irrompem em épocas de crises políticas e institucionais, conflitando com as organizações de caráter mais tradicionais. Os conselhos operários e os populares, em geral, rejeitavam a lógica do capitalismo; buscavam outras formas de poder, autônomo, descentralizado, com autonomia e autodeterminação (GOHN, 2006, p. 6).

Por essa razão, o Decreto nº 9.759/2019 gerou debates acerca do seu conteúdo. Nessa linha crítica e indagativa, Gonçalves e Megali Neto (2019) apresentam uma reação de contrariedade quanto à emissão do mencionado Decreto, esboçando longa análise sobre o que denominam de crise democrática e uma nova forma de autoritarismo, as quais contribuem mais para desintegrar os arranjos coletivos do que uma maneira de mediar possibilidades para estipular uma democracia inclusiva e igualitária.

Os Conselhos foram consubstanciados nos dispositivos preconizados na Constituição Federal de 1988, tornando-se, assim, um instrumento de controle social sobre o aparato estatal e, além disso, um importante meio de participação ativa do homem comum, ainda incipiente, politicamente.

Nesse sentido, o art. 204 da CF/88 (BRASIL, 1988) preconiza “a participação da população por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e

no controle das ações em todos os níveis". Nesse aspecto, importa mencionar que a extinção dos entes representativos significa o esvaziamento do poder de vigilância e de controle social do sujeito coletivo em relação às ações pretendidas e implementadas pelo poder público, nas três esferas de governo. Sobre o histórico dos Conselhos Gestores, utilizou-se como referência o texto de Carneiro e Brasil (2014, p. 18), onde os autores referem, de forma categórica que: "[...] a expansão dessas novas institucionalidades participativas afirma-se como uma tendência crescente e irreversível, conformando uma nova paisagem para a gestão pública e as políticas públicas". Nesse entendimento, o controle social torna-se uma ponte entre sociedade civil e gestão pública. Como aplicado por Silva (2002), controle social como a possibilidade de atuação dos grupos sociais (sociedade civil) por meio de qualquer uma das vias de participação democrática no controle de ações do Estado e dos gestores públicos. Miguel (2017) desenvolve uma compreensão que objetiva resgatar o processo de participação do sujeito social como meio legítimo para consubstanciar a democracia participativa, ampliando a ressonância quanto à representação política num ambiente democraticamente construído. Neste aspecto, traz para o debate as concepções de Carole Pateman, uma das precursoras na abordagem envolvendo a democracia participativa e que produziu larga repercussão no pensamento nacional.

Para Habermas (1997), só existe democracia quando o conjunto de leis e normas que regulam essa democracia é originário de uma construção democrática, ou seja, de fora para dentro do sistema institucionalizado. Desta feita, entende-se que a CF/88 criou um mecanismo para que o sistema pudesse ser penetrado. Graças à participação ativa e articulada, a sociedade tanto poderia criar mecanismos de barricadas para se proteger do sistema político institucionalizado como criar comportas para que suas demandas pudessem ser vistas e inseridas no sistema. Sendo assim, Habermas vai defender o conceito de autonomia, de soberania dos movimentos sociais.

As ferramentas de controle social como orçamento participativo, elaboração de plano diretor, fóruns, audiências públicas estavam sendo estabelecidas, o que levou os autores Carneiro e Brasil (2014) a vislumbrar certo otimismo em relação ao processo de participação no país, por conta do Decreto Federal nº 8.243/2014, que instituiu a Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social.

Com base nesse cenário, em que o Presidente da República, através de um Decreto, extingue umas das ferramentas de controle social da qual a sociedade poderia utilizar para pleitear intervenção estatal em termos de políticas públicas, o presente texto se propõe a identificar e analisar as possíveis implicações na amplitude do controle social, com a emissão do Decreto nº 9.759/2019, utilizando como parâmetro o modelo de circulação de poder político de Habermas.

Nesse mister, o estudo realiza um diálogo entre as concepções de democracia, circulação de poder e esfera pública em Habermas, e de controle social. Assim, para desenvolver o tema, o manuscrito está estruturado em três seções. Na primeira, discutem-se as prerrogativas dos Conselhos Gestores e o papel do controle social no atual cenário nacional; na segunda, debate-se o modelo de circulação de poder da política de Habermas, até chegar ao contexto do Brasil, demonstrando como o Decreto nº 9.759/2019 impactou a sociedade civil, sua possível reação e ação; na última seção, são apresentadas as considerações finais que, como alerta Menegetti (2011), não chega a ser uma conclusão, uma vez que, como ensaio teórico, em todo o texto já serão apontados alguns desses elementos conclusivos. Nesse último item, apenas são destacadas questões que podem ser suscitadas no futuro.

2 Conselhos gestores e o papel do controle social

O tema deste artigo tem aspectos diretos relacionados à gestão pública. A gestão pública possui características específicas que a diferenciam e a tornam peculiares, tendo em vista que se submete aos chamados princípios fundamentais: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Ou seja, o ato realizado pelo gestor público exige uma lei que o regulamente *a priori*, sendo que este ato exige a sua publicização. Neste particular, indaga-se: Qual a importância disso? Fazer com que a população, usuária da gestão pública, possa acompanhar o que os gestores públicos estão fazendo com o patrimônio que é de todos, e cuja destinação deve contemplar os arranjos coletivos. Significa dizer que a participação das pessoas deve ser algo inerente à gestão pública.

O Brasil, como preconiza a Carta Magna de 1988, constitui-se em um Estado Democrático de Direito e, segundo Habermas (1997), a força legitimadora que valida esse direito é a existência de uma gênese democrática desse direito, ou seja, ele ter sido criado pelos cidadãos do país. A participação popular é o combustível da democracia. É o que faz girar o sistema de governo, quando este, por meio de sua

Constituição, se autodeclara democrático. À luz dessas reflexões, o texto de Habermas auxilia na compreensão dessa sistemática, quando descreve seu modelo de circulação de poder, que será apresentado mais à frente, neste artigo.

Assim, com a intenção de incentivar uma participação social mais efetiva, a Constituição de 88 estabelece a necessidade de se criar mecanismos institucionais, organizados em conselhos, orçamentos participativos, plano diretor, conferências, consultas públicas e consultas individuais. Com base nessa perspectiva, a Constituição Federal, em seu art. 204, assegurou a participação da população por meio de organizações representativas, na formulação das políticas públicas e no controle das ações dos governos em todos os seus níveis.

Dessa forma, os Conselhos Gestores surgem como canais de participação que estimulam os representantes diretos e mais próximos da população – líderes comunitários, presidentes de associações, entre outros – e membros do poder público estatal a implantar práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos. Tal configuração remete a uma gestão pública participativa, descentralizada e, por assim dizer, deliberativa, propugnando pela contribuição coletiva – cidadãos – como elemento balizador para a tomada de decisão, sobretudo no que concerne às políticas públicas. Relata Rocha:

A Constituição de 1988 apresenta, com efeito, uma nova configuração da gestão das políticas públicas, instituindo novos mecanismos nos processos de tomada de decisões, o que faz emergir um regime de ação pública descentralizada, no qual são criadas formas inovadoras de interação entre governo e sociedade, através de canais e estratégias de participação social, como se dá com os Conselhos Gestores. É, aliás, a instituição dessas novas formas de interação que sinalizam a emergência de novos padrões de governo, baseados na gestão democrática (ROCHA, 2009, p. 43).

Sob a alçada da CF/88, firmam-se, então, os Conselhos Gestores, espaços de exercício de cidadania criados com o apoio direto ou indireto da gestão pública, com o objetivo de estabelecer um vínculo direto com o segmento da sociedade, que sente a necessidade de uma ação efetiva e focada do aparato estatal, visando resolver um problema dos grupos em desvantagem. Esse vínculo torna-se o canal de comunicação institucional para que as pessoas possam ser ouvidas, possam expressar suas vontades e necessidades. Além disso, funciona como um ente de

controle que acompanha o cumprimento das políticas públicas voltadas para equacionar demandas específicas.

Importa salientar que a criação dos Conselhos Gestores não é uma questão decorrente apenas de um alinhamento ideológico do partido político que chega ao poder. Diferente de tal condição, reputa-se que a criação dos Conselhos Gestores é decorrente da aplicação do texto constitucional e da capacidade do Estado de defender os dispositivos legais e, adicionalmente, busca desenvolver uma perspectiva subjetiva na condução das políticas públicas voltadas para as classes menos favorecidas, não obstante o caráter burocrático e cartesiano que orienta as decisões de alguns gestores públicos. Os legisladores tiveram o cuidado de criar esses mecanismos de participação, fazendo valer, mesmo que em parte, a qualificação dada à Constituição de 1988: Constituição Cidadã. Neste particular, Manzini afirma que:

Só existe cidadania se houver a prática da reivindicação, da apropriação de espaços, da pugna para fazer valer os direitos do cidadão. Neste sentido, a prática da cidadania pode ser a estratégia, por excelência, para uma sociedade melhor. Mas, o primeiro pressuposto dessa prática é que esteja assegurado o direito de reivindicar os direitos, e que o conhecimento destes se estenda cada vez mais a toda a população (MANZINI, 1995, p. 10).

Nessa mesma linha, para caracterizar controle social, é importante destacar o pensamento de Bittencourt e Pase (2015). Para as autoras:

Sabe-se que todo controle social requer participação, e que toda participação só é possível em estados que mais do que se intitulam democráticos, recebem e desenvolvem em seus pressupostos culturais, sociais, políticos e educacionais que privilegiam a existência de cenários de interlocução das demandas públicas, permitindo uma verdadeira atuação da sociedade sobre ela mesma (BITTENCOURT; PASE, 2015, p. 294).

Para o Brasil, tal contexto torna-se ainda mais evidente. Trata-se de um exemplo atual de nação forjada na desigualdade, marcada por uma explícita assimetria de classes, de gênero, de raça e de etnia, alicerçada numa democracia não inclusiva e apresentando um modelo gerencial no qual as políticas públicas inclusivas e de alcance social são construídas a duras penas. Como reportam Avritzer e Costa

(2004), houve uma evolução na sociedade que culminou com uma Constituição, que prevê a construção e a manutenção da democracia por meio da participação da sociedade ou participação popular, rompendo com o conceito de gestão pública monopolizadora da decisão e autossuficiente.

Tais modificações ocorridas no âmago da sociedade brasileira e da sua relação com a gestão pública ganham, pós-CF/88, uma face cada vez mais neoliberal, seguindo o padrão da economia ocidental pós-globalização. Por face neoliberal, entende-se a diminuição das ações do Estado como indutor de desenvolvimento, passando a ser mero regulador; redução do tamanho do Estado por meio de privatizações e concessões de serviços públicos; aposta na concorrência de mercado como eixo de crescimento; concorrência determinada pelo domínio da inovação, quase sempre de forte base tecnológica, entre outras características que acentuam os já agudizados problemas sociais.

Além disso, o mecanismo neoliberal, compreendido numa perspectiva temporal recente, soma-se a uma tendência reducionista que leva a buscar a caracterização de um Estado que não sabe cuidar, que aplica uma política distributiva com forte viés clientelista, patrimonialista e seletista. Assim é que a população carente entende as ações de proteção social como bolsa família e renda mínima não como um direito, mas como uma *benesse* que aquele gestor público, estrategicamente, dispõe-se a ofertar. O neoliberalismo cria uma crença de que os mecanismos de mercado podem ser adaptados para resolver tudo, inclusive definindo as melhores políticas públicas para a sociedade civil.

O próprio modelo econômico neoliberal produz desigualdade. Quanto a isso, Draibe (1993) chama a atenção para a necessidade de se trabalhar uma política social não voltada para repor o poder de compra perdido, mas que pense e organize uma forma de recuperar toda a riqueza perdida em meio a esse direcionamento de recursos voltado para o mercado. O mercado comete erros que o colocam em situação de fragilidade, mas, ao invés de ele próprio se refazer, ele busca (ou exige) o apoio do Estado para se refazer.

O neoliberalismo prega e gera um debate sobre a construção jurídica e institucional de mercados, de maneira a blindá-los das demandas democráticas e das interferências políticas, no sentido da justiça social e da igualdade redistributiva. O Fundo Público, neste particular, é utilizado para atender os interesses de grupos

privilegiados e minoritários, os quais deliberam sobre as prioridades que a estrutura estatal deve promover (SALVADOR, 2019).

Este contexto paradoxal entre neoliberalismo e a desigualdade social sofre uma tentativa na busca de realinhamento entre gestão pública e sociedade civil, na medida em que são criados os Conselhos Gestores, dentre outros instrumentos capazes de promover influência política nas decisões, na instância estatal. Porém, a ideia é tentar transformar o sistema (estrutura de governo, de gestão pública) numa perspectiva invasiva, ou seja, meio que por dentro, de forma a não romper com o capital, não criar impasses com o conceito fundamental do liberalismo, o qual defende a relevância da propriedade e da liberdade de ação como mecanismos de acumulação. Nesse sentido, desconsidera-se uma visão subjetiva das relações entre Estado e sociedade, uma vez que a efetiva, de emancipação humana, é secundarizada.

A partir destas fragilidades, portanto, a criação dos Conselhos Gestores ampliou a esperança de que a democracia estaria reduzindo a sua condição de inconclusa para uma condição, se não mais conclusa e/ou definitiva, pelo menos, mais madura, mais evoluída. Como dizem Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), essa experimentação brasileira permitiu que o processo decisório saísse do Estado formal, havendo um avanço onde houve um maior trânsito e fluxo de informações e ações entre a sociedade civil e a sociedade política, isto é, o sistema (o Estado e sua estrutura burocrática). Os Conselhos Gestores seriam, por assim dizer, uma ferramenta a ser utilizada para que a sociedade civil pudesse realizar o controle social. Seria a expressão legítima do princípio da participação da sociedade, ou participação popular, que é direito e dever previsto na Constituição, de forma que se torna a mola propulsora e mantenedora da democracia.

Diante de tal afirmação, não se torna difícil compreender que se trata aqui da aplicação de um conceito de democracia deliberativa, inserido na perspectiva teórica de Jürgen Habermas. Ou seja, as políticas públicas seriam sugeridas, desenvolvidas e aplicadas em razão da participação da sociedade civil nesse processo circular de identificação de demandas junto à sociedade, construção de soluções e sua aplicação por meio de programas e projetos, que seriam fiscalizados e controlados. A sociedade civil comporia parte desse ciclo, de diversas formas, como os Conselhos Gestores, por exemplo.

Acerca das conexões entre o mecanismo deliberativo – através dos seus vários elementos substantivos – e o consenso – como objetivo último aguardado pela agenda sociopolítica entre Estado, sociedade e mercado – tem-se que a fragilização das instâncias de discussão, debate, reivindicação, dissenso, entendimento e condução dos interesses comuns de uma dada coletividade produzem efeitos perversos na estrutura comunicacional dos atores envolvidos, minando, como consequência, a própria democracia. Ora, como assenta Jezierska (2019), o consenso advém de um processo deliberativo consistente, norteando, então, “[...] qualquer prática de comunicação” (JEZIERSKA, 2019, p. 2).

Como bem esclarece Almeida (2019), discutindo a obra *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*, de Jürgen Habermas (1997), o sociólogo alemão busca rever o conceito do fluxo comunicacional que haveria entre o que ele define como mundo da vida e sistema político. Agora, Habermas já considera que há um novo fluxo que vai da periferia para o centro, que abre espaços no mundo legislativo e/ou judiciário, que penetra o poder executivo e vai influenciar no processo decisório que define as políticas públicas e, ainda, acompanhar os gastos públicos. Para Almeida (2019), “[...] A linguagem concebida como possibilitadora de comunicação dentro de cada sistema e entre eles, derruba por completo a ideia de sistemas sociais fechados autorreferenciais. O que aqui cabe denominar relações de controle social”.

O fato é que o controle social perdeu força na medida em que o Decreto nº 9.759/2019, em estudo, aboliu várias instâncias deliberativas, as quais poderiam sugerir a legitimação do poder central, por meio da adoção de medidas que atendessem à perspectiva do bem comum, assentidas pelo conjunto dos cidadãos. Por esta razão, torna-se relevante qualificar o mencionado Decreto, o que será visto na próxima seção.

3 Qualificando o Decreto nº 9.759/2019

O Decreto nº 9.759 de 11 de abril de 2019 extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da Administração Pública Federal. Com este texto como *caput*, o Decreto altera as ferramentas constitucionais criadas para incentivar a participação da sociedade civil nas decisões relativas à criação, desenvolvimento e aplicação de políticas públicas, bem como o controle delas.

No bojo do Decreto nº 9.759/19, também há a extinção da Política Nacional de Participação Social (PNPS), cujo objetivo era o de fortalecer e articular os

mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil, conforme a descrição do referido Decreto. Para justificar a emissão do Decreto nº 9.759/19, o governo federal alegou questões relativas à estrutura do Estado, necessidade de diminuir o tamanho da máquina pública e tentativa de reduzir os gastos públicos. A este respeito, o site Consultor Jurídico publicou, em 14 de abril de 2019:

O ministro da Casa Civil Onyx Lorenzoni disse que existem hoje cerca de 700 órgãos de deliberação e que esse número deve cair para 50. Para ele, os conselhos foram criados com uma visão completamente distorcida do que são representação e participação da população. Tinham como gênese uma visão ideológica dos governos que nos antecederam de fragilizar a representação da sociedade, comentou. Foram criados no governo do PT e traziam o pagamento de diárias, passagens aéreas e alimentação. (CONSULTOR JURÍDICO, 2019).

Ainda com base na matéria do site Consultor Jurídico (2019), foi possível extrair o seguinte trecho:

As propostas de recriação dos colegiados extintos sem interferência na continuidade dos seus trabalhos deverão ser encaminhadas à Casa Civil até 28 de maio de 2019. Entre os grupos que podem deixar de existir com o Decreto está o Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI), o Conselho Nacional de Segurança Pública (CONASP), o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (CONADE) e o Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de LGBT (CNCD/LGBT) (CONSULTOR JURÍDICO, 2019).

Vale ressaltar que o Decreto não se materializou em sua plenitude. O Partido dos Trabalhadores (PT) entrou com uma ação direta de inconstitucionalidade (ADI) contra o Decreto em 13 de junho de 2019, junto ao Supremo Tribunal Federal (STF). A decisão do STF não atendeu ao pedido do Partido dos Trabalhadores, que queria a revogação total do Decreto nº 9.759/2019, porém o STF entendeu que um Decreto emitido pelo Presidente da República não tem força para extinguir colegiados criados por Lei Ordinária. De acordo com Rodrigues (2020, p. 11), foram extintos dezesseis Conselhos Nacionais, sendo eles:

- Conselho Deliberativo da Política do Café – CDPC;
- Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CONDRAF;
- Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência – CONADE;

- Conselho da Autoridade Central Administrativa Federal Contra o Sequestro Internacional de Crianças;
- Conselho de Desenvolvimento do Agronegócio do Cacau – CDAC;
- Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos LGBT (CNCD/LGBT);
- Conselho Nacional dos Direitos do Idoso – CNDI;
- Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção – CTPCC;
- Conselho das Cidades – CONCIDADES;
- Conselho Nacional de Combate à Pirataria e Direitos Contra a Propriedade Intelectual – CNCP;
- Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil – CONPDEC;
- Conselho Nacional de Políticas Sobre Drogas – CONAD;
- Conselho Nacional de Segurança Pública – CONASP;
- Conselho das Relações de Trabalho – CRT;
- Conselho de Representantes dos Brasileiros no Exterior – CRBE;
- Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte – CONIT.

É importante destacar, no estudo de Rodrigues (2020, p. 13), a seguinte passagem: “Tais espaços são essenciais para fomentar a participação popular, que é um quesito notadamente importante para a democracia de uma nação”. Para exemplificar a situação atual de tais Conselhos, Fonseca (2021) aponta o caso do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA. A autora apresenta dados que demonstram as dificuldades financeiras pelas quais a instituição vem passando, tendo sérios problemas para realizar diversas atividades importantes para o monitoramento e a fiscalização, bem como a gestão do Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente (FNCA), visto não conseguir realizar as assembleias, reuniões e demais atividades burocráticas necessárias para cumprir o rito legal das suas deliberações.

Vale ressaltar que esta realidade se relacionava a um período anterior ao surgimento do Coronavírus (Covid-19), tendo piorado no período pandêmico, com as limitações determinadas pela doença. Com base no que foi abordado, Fonseca (2021) esclarece que:

Quando o funcionamento do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e Adolescente é dificultado pela escassez de recursos, podem ocorrer falhas nos processos que garantem a qualidade da educação ofertada às crianças e adolescentes. Logo a educação básica como um direito do cidadão, deve estar assegurada de forma mais veemente nos períodos de exceção (FONSECA, 2021, p. 53-54).

Todo esse contexto leva a um entendimento de que o Decreto afetou as atividades dos Conselhos Gestores, seja por extingui-los, seja por reduzir de maneira

totalmente desordenada a disponibilidade de recursos financeiros, seja por provocar uma instabilidade jurídica na condição de existência deles. Assim, a decisão de eliminar os Conselhos Gestores acarreta uma redução na voz ativa dos cidadãos, que perderam seu ambiente de participação, onde podiam debater, reivindicar e influenciar no processo decisório de temas relacionados aos interesses da coletividade. Tal atitude corre o risco de reduzir, de maneira significativa, as políticas públicas que seriam implantadas com o objetivo de buscar soluções para os problemas sociais. Não se pode ocultar que, para além de todas estas questões, a situação provoca o enfraquecimento do controle social.

4 Democracia deliberativa, conselhos gestores e circulação do poder político

Habermas, em *Direito e Democracia: entre facticidade e validade* (1997), desenvolve um raciocínio crítico e define um modelo de democracia deliberativa. Tal concepção tem como base a ideia de que não existe democracia se ela não tem uma construção realizada sob forte e direto impacto da sociedade civil, esfera privilegiada para o desenvolvimento de modelos capazes de ampliar a influência política junto ao Estado. Em um resumo altamente simplificado da complexa tese de Habermas, o filósofo alemão descreve a vida em sociedade como ambiente composto do mundo da vida (sociedade civil) e o sistema (o Estado e sua estrutura burocrática).

Alguns trechos da escrita de Habermas ajudam a compreender o conceito e suas conexões com o processo de tomada de decisão, notadamente no que remete às políticas públicas. O Quadro 1 apresenta as concepções de Habermas (1997) relativas à participação do mundo da vida no processo decisório, que define as políticas públicas que afetam a vida de todos. Neste contexto, tais concepções, sob uma perspectiva integrada, determinam um modelo de participação que cria uma democracia deliberativa, considerando que o fluxo comunicativo viria de baixo para cima e com um contexto e conteúdo já definidos.

Quadro 1 – As concepções habermasianas sobre o significado da democracia deliberativa

Concepções	Características
------------	-----------------

Concepção de sociedade	A sociedade é por si mesma sociedade política – <i>societas civilis</i> , pois, na prática de autodeterminação política dos sujeitos privados, a comunidade como que toma consciência de si mesma, produzindo efeitos sobre si mesma, através da vontade coletiva dos sujeitos privados. Isso faz com que a democracia seja sinônimo de auto-organização política da sociedade. Disso resulta uma compreensão de política dirigida polemicamente contra o aparelho do Estado (p. 20).
Concepção de Estado, governo e oposição	A formação democrática da vontade de cidadãos autointeressados, dominada por expectativas normativas relativamente fracas, constitui apenas um elemento no interior de uma constituição destinada a disciplinar o poder do Estado através de medidas normativas (tais como direitos fundamentais, divisão dos poderes, vinculação à lei e etc.) e a mover, através da concorrência entre os partidos, o governo e a oposição a respeitar adequadamente os interesses sociais e seus valores (p. 20).
Concepção da não dependência da cidadania coletiva	Na teoria do discurso, o desabrochar da política deliberativa não depende de uma cidadania capaz de agir coletivamente e sim, da institucionalização dos correspondentes processos e pressupostos comunicacionais, como também do jogo entre deliberações institucionalizadas e opiniões públicas que se formaram de forma informal (p. 21).
Concepção de arena de participação	Todavia, a ideia de democracia apoiada no conceito do discurso parte da imagem de uma sociedade descentrada, a qual constitui – ao lado da esfera pública política – uma arena para a percepção, a identificação e o tratamento de problemas de toda a sociedade (p. 24).

Fonte: Habermas, 1997, p. 20-24.

A dimensão deliberativa diz respeito a essa condição de participação. A sociedade civil deixa de ser uma mera receptora das ações e decisões definidas pelo sistema político e passa a constituir um componente efetivo e direto de tais decisões. O modelo recebe diversas críticas, mas, como não é este o objetivo do presente artigo, elas não serão consideradas, tendo em vista que o estudo analisa uma situação concreta a partir da publicação de um Decreto, nº 9.759/2019, emitido pelo Poder Executivo Federal, relacionando este aspecto com a estrutura de relações e sistema de discurso teórico, apoiando-se nos achados do filósofo alemão Habermas (1997).

Nesse sentido, o modelo de democracia deliberativa vai ao encontro do que estabelece John Dewey, um dos mais destacados teóricos da democracia do século XX, ao pregar que a condição necessária para que uma sociedade fosse considerada efetivamente democrática seria o fato de ela ter uma forma de

governo pautada pela participação, dentro de uma dimensão coletiva e individual, dos processos políticos. A concepção de Dewey sobre democracia (WESTBROOK et al., 2010) pode ser conferida na seguinte passagem:

Que significa a democracia se não todas as pessoas participando da determinação das condições e objetivos de seu próprio trabalho e que, definitivamente, graças à harmonização livre e recíproca das diferentes pessoas, a atividade do mundo se faça melhor, do que quando poucos planejam, organizam e dirigem, por mais competentes e bem-intencionados que sejam estes poucos? (WESTBROOK et al., 2010, p. 26).

Também Mendonça (2012, p. 122) explica o conceito de democracia de Dewey, definindo-a como uma democracia praticada, na qual “[...] a divisão tripartite do poder executivo, legislativo e judiciário só pode funcionar de maneira mais eficiente e orientada eticamente, se estiver sustentada por fortes experiências comunitárias locais”, em que se pode denotar, no bojo de seu discurso, a mesma base conceitual de Habermas, para quem só existe democracia se os elementos que a construíram também possuem uma origem democrática.

A partir destas leituras, a CF/88 estabeleceu um novo cenário, de profunda transformação na sociedade brasileira, permitindo maior participação e integração política com novos atores políticos, os quais propunham propostas que fossem capazes de contemplar a heterogeneidade social brasileira pelo viés democrático, aproximando-se de uma democracia poliárquica, conforme propugnado por Robert Dahl (1987).

Habermas (1997) explica que, para se construir esse ambiente de democracia deliberativa, torna-se necessário criar um ambiente de circulação de poder político. A sociedade civil, então, criaria elementos para penetrar no sistema e influenciar significativamente no processo de decisão, rompendo com o sistema político funcional e fechado em si mesmo. Neste particular, o autor aponta que:

A política, seguindo o caminho de outros sistemas funcionais, tornou-se independente, transformando-se num círculo de comunicação fechado em si mesmo. Ligando-se ao sistema do direito, responsável pela garantia da legalidade, tal política contingente, apoiada apenas na auto-referência, extrai de si mesma tudo de que necessita em termo de legitimação (HABERMAS, 1997, p. 73).

Para explicar sua proposta de circulação do poder político, Habermas (1997) se baseia em um modelo desenvolvido por B. Peters, cujas tensões visam “[...] encontrar uma resposta aproximada à questão relativa à implantação da circulação do poder regulado pelo Estado de direito” (HABERMAS, 1997, p. 46). Assim, o processo de geração de um Estado Democrático de Direito se efetiva quando os movimentos sociais adotam uma autonomia plena e definem as normas e leis que os orientam e que definem a ação do sistema.

Assim posto, a soberania da população e a opinião dos cidadãos que se auto-organizam terminam por orientar as decisões e as ações do sistema, o qual é regulado e tem a sua lógica de funcionamento determinada por esse conjunto de normas e leis. Esse ambiente composto de mundo da vida e do sistema, e a relação mútua de poder entre eles (circunstância em que um define a ação do outro e vice-versa) ocorrem no que Habermas chama de esfera pública, na qual o processo de poder de cima para baixo ou de baixo para cima vai se estabelecer. E a forma como ele se estabelece determina um modelo de democracia.

Com efeito, a circulação do poder político ocorre entre esses dois elementos, em meio a matrizes comunicativas de *inputs* e *outputs* (entradas e saídas), onde um alimenta o outro ou é realimentado pelo outro, e vice-versa. Esse conceito, que vem da Teoria Sistêmica, do campo das Ciências Biológicas e da Administração, é utilizado para explicar esse processo comunicativo, que alimenta e retroalimenta o sistema de produção ou o processo produtivo.

É relevante evidenciar que o modelo de globalização pautado pelo sistema capitalista promove profundas intervenções no contexto social de uma nação e, neste aspecto, o processo produtivista-cartesiano tem papel decisivo na formação da ordem democrática (BOSCO, 2017), isto porque a constituição de uma esfera pública – que permita aos sujeitos sociais uma participação mais assertiva e proeminente nas decisões estatais – pressupõe a assimilação sobre a necessidade de mediação nas relações estabelecidas entre os atores do atual cenário capitalista: Estado, sociedade, mercado.

Na avaliação de Habermas (1997), esta alimentação ocorre por meio da linguagem, bem como a origem dela define o modelo de democracia. Habermas, então, conclui que a democracia deliberativa, que geraria um verdadeiro Estado Democrático de Direito, só ocorre quando a legislação, que define a ação do sistema (o Estado e a sua estrutura burocrática), for criada, desenvolvida e

implantada, tendo como origem a participação da sociedade civil e seus movimentos sociais, os quais, por sua vez, receberiam estas ações e voltariam a influenciar na revisão e/ou recriação dessa legislação.

Ao contrário, em um ambiente sem democracia, os cidadãos estão engessados por um sistema de movimento de cima para baixo. O Estado e sua estrutura burocrática geram todos os *inputs* para a sociedade civil, que reagiria com um sistema de barricadas, tentando evitar ou desviando e, ainda, impedindo que esses *inputs* cheguem e interfiram de modo dominante o seu espaço (mundo da vida). Este cenário gera uma lógica de coalizão, modelo que de um lado há o sistema fechado e autoalimentado – o Estado e sua estrutura burocrática, que funcionava em *autopoiese*, em uma lógica funcionalista – e do outro lado os movimentos sociais, com sua lógica política, de criar uma barreira com o objetivo de tornar essa barricada cada vez maior, para se proteger, assegurando uma linha divisória entre o mundo da vida e o sistema.

É justamente a criação e a ampliação desta barricada que garante a autonomia dos movimentos sociais, a qual impede que o mundo funcional penetre e os envolvam. Neste modelo, não há nenhuma mediação entre sistema e o mundo da vida, nada passando de um lado para outro. Para Habermas (1997), este foi o comportamento predominante dos movimentos sociais até a década de 1980, início da década de 1990.

Com a globalização, crise do petróleo, criação do Euro, crise migratória, ampliação de espaço reivindicatório de minorias como negros, homossexuais, latinos, mulheres, entre outros fatos históricos que levaram a sociedade civil para outro patamar de participação, viu-se que, ao invés de criar barreiras, os movimentos sociais passaram a criar eclusas, que vêm a ser canais de entrada no sistema ou no mundo da política, do Estado e sua burocracia, na medida em que vão fortalecendo suas falas e participações, vão subindo o seu volume presencial a ponto de ultrapassar a linha divisória entre os dois elementos, conseguindo, assim, penetrar no sistema com um fluxo comunicacional de baixo para cima.

Neste sentido, Lubenow (2010) chama a atenção para o novo papel da sociedade civil, a partir de movimentos que se espelham em eclusas, forçando a aglomeração de elementos participativos até o discurso, a linguagem e, conseqüentemente, as demandas chegarem no nível que penetra e ultrapassa o sistema político.

Este fluxo de baixo para cima daria a legitimidade política ao sistema, pois se teria uma legitimação democrática. Ter-se-ia o olhar da sociedade sobre o ente institucional que efetiva o sistema político. No modelo de eclusas, os movimentos sociais, portanto, não estarão contra o sistema político, mas vão tentar influenciar, vão envidar esforços a fim de ampliar o seu arsenal de lutas. Para que isto efetivamente ocorra, criam-se elementos de mediação, emergindo o direito com um papel relevante. Habermas (1997) utiliza o termo reificação como sinônimo de coisificação, para explicar que se iniciou um processo amplo de alienação da sociedade, onde o sistema político reforça a sua amplitude de poder, regulando ainda mais o mundo da vida, que foi aos poucos perdendo espaço.

Tem-se, então, que o mundo da vida terminou por reagir, criou mecanismos de resistência que se organizaram, foram crescendo e ganhando autonomia, de forma a provocar aberturas nas barreiras criadas pelo sistema. Construíram, assim, elementos de emancipação. No Brasil, isso resta totalmente caracterizado quando os movimentos sociais ampliam o debate e conseguem incluir na Constituição de 1988 a criação de ferramentas de participação para além do voto e do processo eleitoral, como, por exemplo, os Conselhos Gestores, os quais se tornaram instrumentos vivos de participação ativa dos cidadãos nas decisões do poder público.

Ainda com base na abordagem de Lubenow (2010), o sistema de eclusas teria uma “abertura estrutural”, e os Conselhos Gestores representam uma dessas aberturas. Em Lubenow (2010), se verifica como Habermas (1997) entende que a linguagem e as comunicações públicas vindas da periferia para o centro do sistema são decisivas para a definição de políticas públicas que buscam o atendimento das demandas da sociedade e dos arranjos sociais de reconhecida vulnerabilidade. Sob este ponto de vista, a democracia seria legitimada por um conjunto de leis e normas que teriam em seu processo de criação uma ampla base de participação.

Assim, os Conselhos Gestores como ferramentas do modelo de eclusas iniciam um processo de construção de uma democracia deliberativa, pois passam a influenciar o sistema e os três poderes constituídos. Habermas (1997) chega a perguntar se essa circulação de poder político, dentro dessa modelagem, teria força, tamanho e qualidade suficientes para influenciar o sistema funcional. Considerando a imagem da circulação do poder na esfera pública, o centro seria o sistema funcional (Estado e sua estrutura burocrática de decisão política) e o entorno do centro (a periferia) seria os movimentos sociais. A presença dos Conselhos Gestores

poderia gerar um ambiente mais democrático, pois permitiria que os *inputs* pudessem sair da periferia para o centro, de maneira sistematizada e organizada.

5 Conselhos extintos e redução de eclusas: um caso de controle social reduzido?

Os Conselhos Gestores, quando da sua criação, representariam uma forma concreta e efetiva de participação no processo decisório que define diversas políticas públicas que afetam, direta ou indiretamente, o mundo da vida. Quando os cidadãos se tornam aptos a participar das tomadas de decisão coletivas, passam a estabelecer qual a forma ou modelo de governo de determinado sistema político, configurando um maior controle das ações desse sistema político, fortalecendo a ordem democrática. Gohn (2011) salienta que os Conselhos são tidos como “[...] instrumentos de expressão, representação e participação da população”. Com a proposta de ampliar o debate, afirma que:

Os Conselhos Gestores são novos instrumentos de expressão, representação e participação. Em tese, são dotados de potencial de transformação política. Se efetivamente representativos, poderão imprimir novo formato às políticas sociais, pois se relacionam com o processo de formação das políticas e tomadas de decisões. Com os conselhos, gera-se uma nova institucionalidade pública, pois criam uma nova esfera social-pública ou pública não estatal. Trata-se de um novo padrão de relações entre Estado e sociedade, porque viabilizam a participação de segmentos sociais na formalidade de políticas sociais e possibilitam à população o acesso aos espaços em que se tomam as decisões políticas (GOHN, 2011, p. 354).

Dessa forma é que os Conselhos Gestores inserem a sociedade civil no processo produtivo de elaboração de políticas públicas e, conseqüentemente, na sua fiscalização. Por meio dos Conselhos é possível deliberar sobre o orçamento da gestão pública, ou seja, acompanhar a origem do recurso, seu volume e sua aplicação, ou o que se chama orçamentação, que é aplicação do recurso, o financeiro, decorrente do fluxo de caixa do Estado. Por reunir estas características, os Conselhos funcionam como uma “eclusa” aberta, por onde o fluxo comunicacional flui de baixo para cima, numa permanente vigilância social. A sociedade sairia de um sistema fechado para um ambiente participativo. Neste particular, é imperioso

revelar o ponto de vista de Jezierska (2019), para quem a compreensão mútua – tradução de consenso – torna-se essencial no processo de construção de relações entre a sociedade e o Estado, a partir da explicação conceitual *habermasiana*.

Assim, sob a atmosfera militar, cujo regramento institucional impõe procedimentos distantes de um modelo que prima pela ordem democrática em sua concepção substantiva e bilateral, isto supostamente se revela uma barreira intransponível no desejo de mutualidade perquirido pelos arranjos sociais, especialmente os grupos em desvantagem, os quais têm sofrido de forma sistemática há algum tempo, comprovando, com a emergência da pandemia da Covid-19, na acentuação das complexidades sociais, ampliando o abismo socioeconômico e a desigualdade no Brasil, conforme pontua Miguel (2016). Para este autor, “[...] uma democracia pluralista se funda em uma compreensão da cidadania que demanda não apenas a proteção de minorias, mas o fortalecimento e a valorização destas por meio de ações públicas” (MIGUEL, 2016, p. 295).

Nas democracias, não raro, prevalecem os conflitos, as coerções, a dominação, a imposição, a violência e o confronto como postura para bem estabelecer as interações sociais – visando a manutenção da ordem institucional –, o que significa um contrassenso, na medida em que a sistematização de tais situações representa a dispersão das possibilidades de integração e de inclusão social. Sob o panorama democrático, tal posição dissipa a intenção de unidade e de coesão dos seus cidadãos. Ademais, na visão de Hassanzadeh (2021), reforçar esta posição de confronto equivale a desdobrar o sentido da racionalidade, sob a perspectiva da Teoria Política, haja vista que os esforços para estabelecer o consenso, os direitos e a paz impõem mais desgaste político, considerando os antagonismos que estruturam as relações entre mercado, sociedade e Estado.

Como já mencionado, o Decreto nº 9.759/2019 não obteve êxito em sua totalidade, porque o STF manteve os Conselhos criados por Lei em efetivo funcionamento. Apesar da desconstrução estrutural, os Conselhos têm mantido suas ações. Ao longo da sua história, os movimentos sociais cresceram e ganharam voz e espaço por força de lutas e resistências. O liberalismo econômico, assimilando este novo cenário, terminou por englobar os movimentos sociais em suas pautas e ações, representando uma relação de confluência perversa (DAGNINO, 2004), a qual pode ter afetado a gramática reivindicatória e vigilante das entidades e, com isso, impondo a fragilidade da prática social como instrumento de embate.

Outro aspecto a ser considerado é que, apesar de ser diagnosticada como perversa, houve, de todo modo, uma confluência, uma conexão, e ao longo dos 30 anos de democracia brasileira, mesmo inconclusa, ocorreram momentos significativos nos quais esta relação – Conselhos – deliberou e atuou de forma decisiva na elaboração, implantação, fiscalização e avaliação de políticas públicas, de forma que não intencionam e não podem perder este espaço de confronto de ideias e de decisão. Portanto, os Conselhos Gestores que cresceram no Brasil desde 1985 podem deixar de existir ou, mais grave, transformarem-se em espaço para a legitimação de projetos conservadores, distantes dos anseios de uma sociedade já debilitada pelos desequilíbrios econômicos e sociais.

Portanto, levando em consideração o modelo de circulação do poder político, verifica-se que o Decreto nº 9.759/2019 afeta o exercício de poder que era conferido aos Conselhos. Nessa abordagem, Almeida (2019) destaca que um Estado Democrático de Direito exige uma legitimidade e uma legalidade por parte de quem exerce o poder, seguindo a Constituição Federal. Considerando que o Decreto trouxe em seu bojo fortes elementos de inconstitucionalidade, fácil fica compreender que a democracia sofreu um abalo, e o sistema político, diante dos termos do dispositivo legal, buscou voltar à condição de *autopoiese*, isto é, um sistema fechado, com um fluxo do centro para a periferia, no qual a sociedade civil tem o seu poder de controle social profundamente limitado.

Considerações Finais

O Brasil é um país com imensas desigualdades, as quais definem um contexto social sempre tensionado, onde a sociedade civil foi aprendendo a construir espaços de participação, o que foi identificado de maneira mais efetiva na luta pela redemocratização do país, na década de 1980, no movimento pelas Diretas Já e no movimento pela Assembleia Nacional Constituinte, que culminou com uma nova Constituição, a qual trouxe em suas regras exigências da participação. Assim, a criação dos chamados Conselhos Gestores não é uma prerrogativa do gestor público, por ele ter ou não mais aderência ao tema. O processo de participação ativa do sujeito social remete, acima de tudo, ao cumprimento do texto constitucional.

Porém, como se sabe, a letra da Lei por si só não provoca o resultado desejado no seu bojo propositivo, porque há necessidade do seu exercício, da sua aplicação,

da permanente busca de sua consecução fática. Nesse sentido, o modelo de democracia deliberativa em Habermas, configurado a partir da circulação do poder da política, representa essa prática. O que se verifica é que a sociedade civil penetra no sistema político e passa a atuar no processo de decisão relativo às políticas públicas efetivamente, intencionando atender às suas demandas.

Desse modo, o presente texto teve como objetivo identificar e analisar as possíveis implicações na amplitude do controle social com a emissão do Decreto nº 9.759/2019, utilizando como parâmetro o modelo de circulação de poder político de Habermas. Do que foi debatido, pode se concluir que o Brasil, que antes tinha uma chamada democracia inconclusa, hoje estaria com esta [pouca] democracia ameaçada, considerando que a premissa da participação dos arranjos sociais precede o artefato democrático.

O Decreto nº 9.759/2019 abalou o *status* de país democrático e, consequentemente, avariou o mecanismo de controle social, pois se este é a ponte entre a sociedade civil e a gestão pública, admite-se que com o fim dos Conselhos Gestores este elo ficou bastante danificado, reduzindo a capacidade da sociedade de saber como a Administração Pública Federal está desenvolvendo e aplicando políticas públicas que, em tese, deveriam ser implementadas com o fito de equacionar os problemas dos grupos precarizados, melhorando a sua qualidade de vida, sempre mirando o bem comum.

É preciso considerar que este artigo não é o fim em si. Primeiro, ainda há muito que ser observado na questão da aplicabilidade do Decreto nº 9.759/2019, cuja decisão relativa à sua validade ainda irá ocorrer. Do mesmo modo, torna-se primazia discutir e aprofundar as questões relativas aos conceitos elaborados por Habermas e sua aplicabilidade direta à realidade brasileira, cujo contexto econômico-neoliberal promove forte impacto nas decisões dos entes estatais.

Nesse sentido, e tendo em vista que os efeitos do Decreto nº 9.759/2019 ainda estão sendo contabilizados no ambiente que se espera democrático – fato que não exclui o prejuízo gerado no que concerne à perda de algumas recentes conquistas por parte dos arranjos sociais – sugere-se que novos estudos sejam desenvolvidos visando à discussão crítica sobre as repercussões do Decreto sob análise, objetivando melhor compreender a dinâmica deste ecossistema societário, o qual envolve o processo de controle social em relação à tomada de decisão dos gestores públicos, buscando entender em que medida os ensinamentos de Habermas embarcam em

uma perspectiva no que remete às relações que dão suporte a um novo marco de liberalativo-democrático no contexto brasileiro.

A partir deste encaminhamento, será possível apreender se um consenso entre sociedade e Estado poderá se constituir em possibilidade real de entendimento que preze pela primazia dos interesses da coletividade, sempre mirando o bem comum como balizador das decisões dos agentes públicos.

Referências

ALMEIDA, P. R. A. O papel do controle social nas democracias modernas. **Astrolabio: Revista Internacional de Filosofia**, [en línea], n. 23, p. 21-38, 2019.

AVRITZER, L.; COSTA, S. Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina. **Dados** [online]. v. 47, n. 4 p. 703-728, dez., 2004. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582004000400003>.

BITTENCOURT, C. M.; PASE, E. S. A necessária relação entre democracia e controle social: discutindo os possíveis reflexos de uma democracia "não amadurecida" na efetivação do controle social da Administração Pública Federal. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 2, n. 1, p. 293-311, jan/abr. 2015. DOI: 10.5380/rinc.v2i1.436.

BOSCO, E. Habermas e a esfera pública: anotações sobre a trajetória de um conceito. **Revista Sinais**, v. 21, n. 2, p. 183-210, jul./dez., 2017. DOI: <https://doi.org/10.25067/s.v21i2.18456>.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, Câmara dos Deputados, Brasília, DF, 05 de outubro, 1988. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf>.

BRASIL. Presidência da República. Decreto Federal n. 8.243/2014. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. **Diário Oficial da União** - Seção 1 - 26/5/2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm>.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 9.759 de 11 de abril de 2019. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da Administração Pública. Brasília, DF: Subchefia de Assuntos Jurídicos/PR, 2019. **Diário Oficial da União**. Publicado em: 11/04/2019 | Edição: 70-A | Seção: 1 - Extra | Página: 5. Órgão: Atos do Poder Executivo.

CARNEIRO, R.; BRASIL, F. P. D. Controle social e as novas instituições participativas: um panorama do caso brasileiro pós-1988. In: **V Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas públicas**, 2014, Madri. Madri (ESP): GIGAPP/INAP. 2014.

CONSULTOR JURÍDICO, 14 de abril de 2019. Disponível em: <www.conjur.com.br>.

DAGNINO, E. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Revista Política & Sociedade**, v. 3, n. 5, p. 139-164, jul./dez., 2004. DOI: <https://doi.org/10.5007/%25x>.

DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. (Org.). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. Rio de Janeiro: Paz e Terra; Campinas: Unicamp, 2006.

DAHL, R. A. **Poliarquia**: participação e oposição. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1987.

DRAIBE, S. M. O Welfare State no Brasil: características e perspectivas. **Caderno de Pesquisa**, n. 8, NEPP/UNICAMP, 1993.

FONSECA, I. B. As relações entre o Decreto nº 9.759/2019 e as ações do CONANDA pelo direito à educação. **Educação Básica Online**, v. 1, n. 1, p. 98-106, jan./abr., 2021. DOI: [10.24115/S2675-949720211112p.98-106](https://doi.org/10.24115/S2675-949720211112p.98-106).

GOHN. M. da G. Conselhos gestores e gestão pública. **Revista de Ciências Sociais Unisinos**, v. 42, n. 1, p. 5-11, jan./abr., 2006.

GOHN. M. da G. Movimentos sociais na contemporaneidade. **Revista Brasileira de Educação** v. 16 n. 47. maio/ago., 2011. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1413-24782011000200005>.

GONÇALVES, R. C. P.; MEGALI NETO, A. Democracia participativa brasileira: uma construção sob ataque. **CSONline – Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, v. 2, n. 30, p. 117-140, jul./dez., 2019. DOI: <https://doi.org/10.34019/1981-2140.2019.27622>.

HABERMAS, J. **Direito e Democracia**: entre facticidade e validade. Volume II. Tempo Brasileiro: Rio de Janeiro, RJ. 1997.

HASSANZADEH, N. Communication, Context, and Narrative: Habermas and Contemporary Realist Thought. **Theoria**, v. 68, n. 166, p. 31-59, mar., 2021. DOI: [10.3167/th.2021.6816602](https://doi.org/10.3167/th.2021.6816602).

JEZIERSKA, K. With Habermas against Habermas. Deliberation without Consensus. **Journal of Public Deliberation**, v. 15, n. 1, article 13, p. 1-28, 2019. DOI: <https://doi.org/10.16997/jdd.326>.

LUBENOW, J. A. Esfera pública e democracia deliberativa em Habermas: modelo teórico e discursos críticos. **Kriterion: Revista de Filosofia** [online], v. 51, n. 121, p. 227-258, jun., 2010. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0100-512X2010000100012>.

MANZINI, M. L. C. **O que é cidadania**. São Paulo: Brasiliense, 1995. Coleção Primeiros Passos.

MENDONÇA, R. F. Democracia e desigualdade: as contribuições da teoria do reconhecimento. **Revista Brasileira de Ciência Política** [online], Brasília, n. 9, p. 119-146, set./dez., 2012. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0103-33522012000300005>.

MENEGHETTI, F. K. O que é um Ensaio-Teórico? **RAC – Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v. 15, n. 2, p. 320-332, mar./abr., 2011.

MIGUEL, L. F. **Desigualdades e democracia**: o debate da teoria política. São Paulo: UNESP, 2016.

MIGUEL, L. F. Resgatar a participação: democracia participativa e representação política no debate contemporâneo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 100, p. 83-118, 2017. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0102-083118/100>

ROCHA, R. A gestão descentralizada e participativa das políticas públicas no Brasil. **Revista Pós Ciências Sociais**, v. 6, n. 11, p. 41-57, maio, 2009.

RODRIGUES, L. S. Conselhos Gestores em crise: uma análise da democracia brasileira pós a vigência do Decreto nº 9.759/2019. **I Seminário Discente de Ciência Política (SDCP). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP)**. Universidade Federal do Paraná (UFPR) Curitiba, 20 a 21 de agosto de 2020.

SALVADOR, E. Fundo público, crise e financeirização da previdência social. In: SALVADOR, E.; BEHRING, E. R.; LIMA, R. de L. **Crise do capital e fundo público**: implicações para o trabalho, os direitos e a política social. São Paulo: Cortez, 2019.

SILVA, F. C. C. Controle social: reformando a administração para a sociedade. **Revista O&S**, Salvador, v. 9, n. 24, p. 115-137, mai./ago., 2002. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1984-92302002000200008>.

WESTBROOK, R. B.; TEIXEIRA, A.; ROMÃO, José E.; RODRIGUES, V. L. **John Dewey**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco; Massangana, 2010.