

CAPÍTULO II

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: REFLEXÕES ACERCA DO SURGIMENTO DOS CONSELHOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

DOI: <http://dx.doi.org/10.18616/dirhum08>

Juliano Sartor Pereira
Reginaldo de Souza Vieira

VOLTAR AO SUMÁRIO

INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, no artigo 1º de seu parágrafo único, afirma que o poder poderá ser exercido diretamente pelo povo (BRASIL, 1988), concebe-se assim um novo paradigma constitucional cuja participação popular é destacada, representando um grande avanço democrático como resultado da grande mobilização da população no processo constituinte, haja vista o regime autoritário que assolava o Brasil, subtraindo direitos e inviabilizando a participação popular.

Nesse contexto, foram incorporados ao longo do texto constitucional alguns dispositivos que garantem a participação da população em espaços descentralizados e plurais, de modo a aconselhar e deliberar sobre questões pertinentes à gestão de políticas públicas e sociais. Este espaço, importante instituto da democracia participativa, é denominado de “conselho”. Porém, uma das grandes dificuldades do cidadão é a compreensão do que seria um conselho. Qual a sua finalidade? Quem são os seus membros? Qual lei ou conjunto de leis que o regulam? Em síntese, o problema poderia ser resumido a: “para que serve um conselho?”

Por conseguinte, a presente pesquisa tem por objeto analisar os conselhos de participação popular no ordenamento jurídico brasileiro. Nesse sentido, o objeto foi delimitado à análise da Constituição e da legislação reguladora (leis e decretos), levando-se em consideração os temas abarcados pelos dispositivos constitucionais que estabeleciam a criação de conselhos nacionais. Didaticamente, a pesquisa foi dividida em três etapas, cada qual correspondendo a um objetivo específico: na primeira, foi realizada uma contextualização de democracia, suas características e os espaços de participação; na segunda, analisou-se o instituto do conselho, sua natureza e a sua relação com as políticas públicas; na terceira, a pesquisa centrou-se na análise de dados, constitucionais e infraconstitucionais, acerca do instituto do conselho. Para tal, empregou-se o método dedutivo com procedimento monográfico, sendo a pesquisa teórica, exploratória e descritiva, bibliográfica, com consulta a livros, catálogos, revistas científicas e sites institucionais especializados.

A relevância social da pesquisa se encontra no fato de propiciar a compreensão do que é o instituto do conselho, ente ainda desconhecido da sociedade e ao mesmo tempo imprescindível à ampliação da democracia participativa. *A priori*, nota-se a importância com que se reveste o instituto do conselho como meio e espaço de participação popular na gestão de políticas públicas.

DEMOCRACIA E A PARTICIPAÇÃO DO POVO

Quando se ouve o termo democracia, o entendimento geral de senso comum a compreende única e exclusivamente como sendo a participação do povo no processo eleitoral. Vários seriam os fatores político-culturais que contribuiriam para esse entendimento limitado do termo democracia como paradoxo da própria construção liberal burguesa da democracia moderna que perdura até hoje. Para o professor Canotilho (1993), foi justamente a antide-mocracia do liberalismo que a restringiu a um mero sistema político representativo como uma nova forma de domínio. Outro fator que contribui para essa interpretação é a complexidade da definição de democracia, isso porque, para Giovanni Sartori (1994), vivemos um tempo de uma democracia confusa, que se confunde com a política da civilização ocidental.

Isso posto, compreende-se a dificuldade quanto à conceituação de democracia, justo por ela não ser uma construção estanque e unilateral de classes dominantes que tendem a aristocratizá-la, mas sim o resultado dinâmico de uma contrastante e contínua construção político-social entre forças antagônicas. Tanto é que hoje muito se fala na crise da democracia; porém, nota-se empiricamente que a crise se concentra sobretudo no sistema representativo da democracia, que seria apenas uma de suas facetas.

Então, qual seria a relação entre a democracia e a participação do povo? A resposta se encontra na própria etimologia da palavra. Democracia provém do grego arcaico *δημοκρατία*¹, cujo significado literal seria simples-

1 Tradução livre: democracia. (DEMOCRACIA, 2019, n.p.)

mente governo do povo, o que levaria à suposta conclusão de um governo constituído ou permeado com a participação do povo. Nesse sentido, para um melhor entendimento acerca da participação do povo na democracia, torna-se imprescindível contextualizá-la, a fim de melhor inquirir esta relação.

Democracia, contextualização e conceitos

A Contextualização da democracia poderia ser sistematizada didaticamente em dois marcos temporais distintos, a democracia dos antigos e a democracia dos modernos, cada qual com suas características intrínsecas em razão da história social e cultural dos povos envolvidos.

Historicamente, a democracia é mencionada pelo historiador grego Heródoto (2006), no século V antes de Cristo, em sua obra intitulada *História*, na qual ele descreve as três formas básicas de governo da época: a monarquia, a oligarquia e a democracia como, respectivamente, o governo de um só, o de poucos e o de muitos. Nesse sentido, segundo Pietro Costa (2010), a democracia surge na cidade de Atenas em 508-507 a.C. com as reformas promovidas por Clístenes, as quais instituíram poderes políticos às assembleias dos *politai* (cidadãos atenienses), enquanto as decisões jurídico-administrativas eram atribuídas ao Conselho dos Quinhentos, cujos membros eram eleitos por sorteio. A democracia ateniense se constituiu, então, como um autogoverno, em que o cidadão exercia diretamente o poder político, embasado em princípios como a igualdade e a liberdade, igualdade entre os cidadãos diante das leis e liberdade de falar nas assembleias políticas.

Nota-se que a democracia dos antigos apresentava uma característica primordial que era o fato de ser uma democracia direta, cuja fonte de poder se encontrava na *demos*, isto é, no povo entendido como cidadão que constituía uma comunidade, embora mulheres, estrangeiros e escravos fossem excluídos do processo democrático. Todavia, o regime político não perdurou devido a disputas internas pelo poder com os aristocratas e a guerras externas.

Por sua vez, a democracia dos modernos surge a partir dos séculos XVII e XVIII como uma resposta às monarquias absolutistas; encontra-se

amparada na revolução antropológica e no paradigma jusnaturalista que colocam no centro do processo decisório político os indivíduos, os quais por natureza tenderiam a ser iguais, devendo ser invioláveis os seus direitos e as suas liberdades individuais. Assim, diferentemente das teses contratualistas de Locke e Hobbes, que distinguiam o corpo político entre indivíduos e soberano, Rousseau propõe a não distinção, identificando no próprio corpo de indivíduos o poder político soberano, propondo a democracia como autogoverno do povo, cujo soberano seria o próprio povo livre envolvido diretamente no governo (COSTA, 2010).

Entretanto, a tese que acabou prevalecendo foi justamente aquela de um modelo político representativo, defendida pelo abade francês Emmanuel Joseph Sieyès (2001). Dessa forma, a principal característica da democracia dos modernos é a representatividade do corpo político dirigente eleito pelo povo. Porém, Pietro Costa (2010) expõe que a democracia representativa impunha pressupostos ao exercício do direito do voto, que era prerrogativa exclusiva de indivíduos homens que dispunham de propriedade ou renda e que viam na democracia irrestrita uma ameaça à propriedade. Todavia, com as lutas sociais por igualdade e pelo sufrágio universal, o direito ao voto foi estendido inicialmente aos homens e depois às mulheres.

Então, a partir da contextualização da democracia, como poderíamos conceituá-la? Nas palavras de Norberto Bobbio (1997, p. 12) a democracia seria “primariamente um conjunto de regras de procedimento para a formação de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados”. Nessa lógica, a democracia baseia-se então na participação do povo nos processos de tomada de decisões governamentais e administrativas; logo, conforme o tipo de participação da população junto às instituições políticas, tem-se uma determinada forma de democracia.

Formas de participação democrática

Prosseguindo com a ideia de que o elemento primordial à democracia é o povo e conforme a sua forma de participação teríamos distintos tipos

de democracia como a democracia direta, a democracia indireta ou representativa e, também, a democracia semidireta e participativa. Por esse ângulo, caberia inicialmente compreender o que seria o povo para a democracia. Para Friedrich Müller (2003), o povo deve ser concebido simplesmente como a totalidade de indivíduos que compõe o território de um Estado, abarcando toda a diversidade de grupos de pessoas presentes em uma sociedade, e, quanto maior for esta totalidade, maior seria a legitimidade do regime democrático.

Nesse sentido, para José Afonso da Silva (2013), na democracia direta, o povo exerce diretamente o poder político legislando, administrando ou julgando, sendo esta uma forma de democracia praticamente inexistente. Na democracia indireta, tem-se a representação política, devido à impossibilidade de o povo exercer o poder em razão da extensão territorial e da complexidade dos Estados, delegando as funções político-administrativas a representantes eleitos. Já na democracia semidireta tem-se um misto de democracia representativa e democracia direta, o povo é chamado em dados momentos a decidir politicamente mediante alguns institutos de participação no processo legislativo como plebiscito, referendo, iniciativa popular, dentre outros.

Apesar de a democracia semidireta e a democracia participativa se confundirem, é importante ressaltar que:

A democracia semidireta fica inserida mais no âmbito de uma manifestação eleitoral, mesmo que sem a intermediação de representantes. Já a democracia participativa consagra a Sociedade como ator político (resgatando-a do limbo em que foi deixada pela modernidade burguesa), tendo o exercício da cidadania em todo o desenvolvimento dos atos participativos, surgido não somente dos canais oficiais, mas como uma manifestação espontânea da Sociedade. (VIEIRA, 2013, p. 179).

Portanto, para Viera (2013), a democracia participativa não deve se limitar aos procedimentos formais de participação no processo legislativo; ao contrário, ela deve ser concebida como a capacidade de o cidadão e a cidadã deli-

berarem democraticamente sobre assuntos pertinentes à administração pública a partir do olhar da sociedade, como uma resposta à crise do modelo representativo.

Democracia participativa e os espaços de participação

A construção da democracia participativa na história recente do Brasil se encontra intrinsecamente ligada à narrativa da redemocratização. O resultado de duas décadas de autoritarismo imposto violentamente e arbitrariamente pelo regime ditatorial, com a violação de direitos políticos, redundou na mobilização de vários setores da sociedade civil organizada que foram às ruas reivindicar por democracia e pelo direito de participação política. Tanto que, conforme Barbosa (2012), durante o processo Constituinte de 1987-1988, foram apresentadas 122 emendas populares com a coleta de mais de doze milhões de assinaturas, como resultado da grande participação popular da sociedade brasileira.

Desse modo, Paulo Bonavides (2001) afirma que sem participação não há democracia e que a sua legitimação se encontra vinculada a uma maior participação política da sociedade. Tanto que Pietro Costa (2012) coloca que a democracia participativa seria uma redundância, pois a democracia já significaria “participação” do povo. Porém, o autor observa que a associação do termo participativa ao termo democracia, reforça a ideia de uma democracia que valoriza e protagoniza a participação de “muitos”, como uma forma contra hegemônica à democracia representativa que frustrou as expectativas com o seu formalismo e elitismo.

Assim, Benevides (1991) compreende que somente com a participação popular teremos a educação política da população, devendo ser assegurados ao povo meios de participação que expressem o pluralismo de ideias e a liberdade de opinião. Por sua vez, Bonavides (2001) reconhece na democracia participativa a única alternativa de resistência ao neoliberalismo recolonizador que inviabiliza a sobrevivência e a afirmação dos povos. Nesse sentido, Vieira (2013, p. 181) afirma que “a democracia participativa concretiza-se em um instrumento do coletivo (Sociedade), para evitar a privatização do Estado e do público pelos interesses econômicos dominantes.”

Portanto, a democracia participativa não visa rivalizar ou substituir a democracia representativa – ao contrário, busca ser uma alternativa complementar à representação. E justo por inovar e reinventar os espaços públicos de participação, onde o cidadão pode se expressar, ser ouvido e tomar decisões junto ao poder público, é que ela se constitui um importante instrumento de fiscalização dos atos da administração, influenciando assim a gestão das políticas públicas. Resta, então, compreender quais seriam os espaços públicos onde se desenvolve a participação dos cidadãos no processo democrático da democracia participativa.

CONSELHOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR E CIDADANIA

Se a democracia participativa pressupõe a participação do povo no exercício de sua cidadania ativa, surge então uma indagação: qual seria o espaço por excelência à participação popular, levando-se em consideração não somente a participação do povo nas decisões de poder político, mas sobretudo nos atos da administração pública que compõe a governança do Estado?

Respondendo esta questão de forma sintética, o espaço por excelência para a efetivação da democracia participativa é o Conselho. Este, por sua vez, juridicamente significaria “parecer, opinião técnica abalizada, que orienta ou esclarece alguém sobre determinado assunto. Corpo coletivo de pessoas que devem pronunciar-se ou deliberar sobre questão que é de sua competência. Órgão judicante.” (GUIMARÃES, 2012, p. 217).

Portanto, é compreensível que ao se pensar no instituto do conselho, imediatamente se imagine um grupo de pessoas reunidas em um espaço físico, onde são discutidas e tomadas decisões sobre algum tema específico. Logo, a gestão das políticas públicas, específicas a um determinado setor da sociedade, pode e deve ser objeto de análise e escrutínio de um conselho popular, efetivando-se na participação da coletividade a cidadania ativa do indivíduo. Tanto que, nas palavras da professora Benevides (2001, p. 20 – grifo da autora), “esta cidadania ativa supõe a participação popular como possibilidade de *criação, transformação e controle sobre o poder, ou os poderes.*”

Conselhos, contextualização e conceitos

Sem querer perquirir a presença do instituto do conselho na história do ordenamento jurídico brasileiro, mas limitando-nos à sua contextualização em função da Constituição de 1988, poderíamos afirmar que os conselhos de participação popular como instituto da democracia participativa surgiram, conforme já mencionado, no recente processo de redemocratização. Conforme Nogueira (2005), como resultado do crescente avanço dos movimentos por democratização na América Latina nas últimas décadas do século XX, observou-se no Brasil uma crescente valorização da democracia participativa entre intelectuais, juristas e administradores, a ponto de se consolidar a ideia de se institucionalizar uma democracia que possibilitasse a participação da sociedade civil na gestão pública do Estado.

Segundo Coelho (1988), em razão das emendas populares, foram incorporados ao texto constitucional vários dispositivos referentes à democracia participativa, que compreendiam pautas defendidas pelos movimentos sociais, atinentes à cidadania, ao trabalho, à educação, à saúde, à previdência, à criança e adolescente, à mulher, à raça etc.

Porém, para que possamos consolidar um ambiente propício à democracia participativa no Brasil, é imprescindível aliar a vontade política com a experiência participativa dos Conselhos, até porque possibilitam: visibilidade (transparência aos discursos e ações dos atores no processo); controle social (permite a participação e mediação da sociedade); representação de interesses da coletividade (cidadãos defendendo o coletivo); democratização (amplia os fóruns de discussão e decisão); e cultura pública (enfrenta o autoritarismo e a apropriação do público pelo privado) (BEHRING; BOSCHETTI, 2017).

Nesse sentido, os conselhos de políticas públicas são espaços de exercício da cidadania ativa; esses espaços de criação e deliberação de políticas públicas, porém, devem instrumentalizar algumas funções para que possam ser efetivos democraticamente e não venham a ser apropriados exclusivamente pelos gestores da administração pública para simplesmente legitimar políticas impositivas e verticais.

Natureza dos conselhos participativos

Segundo o dicionário Houaiss (2009, n.p.) conselho provém do latim *consilium*, representado o “lugar onde se delibera, assembleia deliberativa, parecer, voto, desígnio, moderação”, por sua vez, o verbo deliberar também proveniente do latim “*delibèro, as, ávi, átum, áre*” representa a ação de “resolver, decidir”. Logo, compreende-se etimologicamente que o verbete conselho representaria um espaço de decisões, corresponderia também a um espaço plural de participação da sociedade para estabelecer um controle social sobre as políticas públicas estatais. Wolkmer (2015), em sua obra *Pluralismo Jurídico: fundamentos de uma nova cultura no Direito*, expõe que:

Mais do que nunca, em estruturas periféricas como brasileira, marcadas por uma cultura autoritária, centralizadora e excludente, impõe-se identificar, como indissociável no processo de reordenação do espaço comunitário, a construção de uma verdadeira cidadania aliada ao desenvolvimento de uma democracia participativa de base que tenha como meta a descentralização administrativa, o controle comunitário do poder e dos recursos, o exercício de mecanismos de cogestão e autogestão local/setorial/municipal e o incremento das práticas de conselhos ou juntas consultivas, deliberativas e executivas. (p. 295).

Compreende-se, portanto, a importância dos conselhos no sentido de fomentar um pluralismo que espraie no âmbito político e jurídico mediante o controle, fiscalização e criação de políticas públicas com a participação popular de forma a contribuir e efetivar a democratização do Estado. Mas qual seria então a natureza ou atribuição de um conselho?

Para Gohn (2015), a legislação estabelece os conselhos como atores participativos, paritários e descentralizadores da gestão com o poder de deliberar, ou seja, decidir. Entretanto, a autora observa que há conselhos que apresentam uma natureza apenas consultiva, restrita à emissão de opiniões e aconselhamento ao poder público.

Sendo assim, em linhas gerais, poderíamos sintetizar a natureza básica dos conselhos como consultivos e deliberativos, estes, com o poder de decidir interferindo ou vinculando a gestão pública, e aqueles, apenas com o poder de aconselhar sendo consultados geralmente com o interesse político de tão somente respaldar as decisões da Administração Pública. Diante do exposto, passa-se à associação entre conselhos e a administração de políticas públicas.

Conselhos, políticas públicas e direitos fundamentais

O conselho é o espaço de participação do cidadão na tomada de decisões. Porém, quais seriam as decisões a serem tomadas? Ou melhor, sobre o que se deveria decidir? Geralmente, o poder político é responsável pela elaboração e execução de políticas que dizem respeito aos mais diversos temas e que acabam por influenciar diretamente ou indiretamente a sociedade.

Schmidt (2008) coloca que é muito importante que o cidadão entenda como as políticas governamentais o afetam, como foram elaboradas, os interesses por detrás da sua implantação e, sobretudo, os espaços em que são discutidas e deliberadas. Tanto que elas se tornam políticas públicas justo por serem abrangentes e definirem os rumos governamentais que afetam a população.

Portanto, é importante que se compreenda que a democracia participativa não é uma concessão paternalista do poder político ao cidadão, mas sim um novo paradigma constitucional que deve ser respeitado e observado como direito fundamental embasado no princípio constitucional da participação, fruto das lutas sociais por democratização.

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E O ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Na antiga Grécia, a participação do cidadão no poder político se dava mediante determinados preceitos. Atualmente, a participação do cidadão nos conselhos está condicionada a procedimentos que visam facilitar e otimizar a tomada de decisões. Compreende-se, então, que o ordenamento jurídico

brasileiro apresenta mecanismos que objetivam assegurar a participação da sociedade na tomada de decisões, principalmente a partir da CRFB/1988, que aspira, segundo Hermany (2007), “contribuir para a construção de espaços qualificados de discussão e participação da cidadania”.

Portanto, necessário é identificar os dispositivos constitucionais que se referem aos conselhos e à participação do cidadão. A seguir, será feita uma análise dos dispositivos e a decorrente identificação da legislação reguladora, com o objetivo de verificar as garantias procedimentais à democracia participativa.

O que diz a Constituição

A CRFB/1988 dispõe de uma série de dispositivos que se referem à participação popular na gestão das políticas públicas que versam sobre as mais diversas áreas temáticas como trabalho e previdência, cidade, agricultura, seguridade social, saúde, assistência social, educação, cultura, criança e adolescente e pessoa idosa (BRASIL, 1988). Nesse sentido, serão identificados os principais dispositivos relacionados à democracia participativa presentes na CRFB/1988. Tem-se, então:

Os artigos 10² e 39³, quanto ao trabalho e à previdência, sendo que o artigo 10 possibilita a participação de trabalhadores e empregadores em colegiados para o debate e deliberação de políticas pertinentes ao trabalho e à previdência. Já o artigo 39 institui o conselho de políticas administrativas com a participação dos servidores (BRASIL, 1988).

O artigo 29, XII⁴, refere-se à cidade, mais precisamente à participação da sociedade civil organizada no planejamento municipal (BRASIL, 1988).

2 Art. 10 da CRFB/1988. É assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação (BRASIL, 1988).

3 Art. 39 da CRFB/1988. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes (BRASIL, 1988).

4 Art. 29, XII, da CRFB/1988. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da

O artigo 187, *caput*⁵, determina que a política agrícola seja definida com a participação de vários setores como o da produção (produtores e trabalhadores rurais), da comercialização, do armazenamento e do transporte (BRASIL, 1988).

O artigo 194, parágrafo único, VII⁶, determina que as políticas de seguridade social, que abrangem direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social, sejam descentralizadas com a participação democrática de trabalhadores, de empregadores, de aposentados e do governo (BRASIL, 1988).

Especificamente quanto à saúde, o artigo 198, III⁷, prevê a participação da comunidade na definição da aplicação das políticas públicas de saúde no âmbito federal, estadual e municipal (BRASIL, 1988).

Com relação à assistência social, o artigo 204, II⁸, estabelece a participação da população na determinação das políticas públicas de assistência nas esferas federal, estadual e municipal (BRASIL, 1988).

Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: [...] XII – cooperação das associações representativas no planejamento municipal (BRASIL, 1988).

5 Art. 187, *caput*, da CRFB/1988. A política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, levando em conta, especialmente: [...] (BRASIL, 1988).

6 Art. 194, parágrafo único, VII, da CRFB/1988. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos: [...] VII – caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados (BRASIL, 1988).

7 Art. 198, III, da CRFB/1988. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: [...] III – participação da comunidade (BRASIL, 1988).

8 Art. 204, II, da CRFB/1988. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: [...] II – participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (BRASIL, 1988).

Por sua vez, quanto à educação, tem-se os artigos 205⁹ e 206¹⁰. O artigo 205 afirma que a educação terá a colaboração da sociedade, sendo que o artigo 206 traz o princípio da gestão democrática da educação pública com a participação popular da sociedade (BRASIL, 1988).

O artigo 216-A, §1º, X e §2º, II e III¹¹, refere-se em seu §1º, X, à descentralização das políticas públicas de cultura com a colaboração participativa da sociedade, sendo o Plano Nacional de Cultura elaborado democraticamente por meio de deliberação e controle social. Já o §2º, II e III do mesmo artigo, estabelece os conselhos e as conferências como institutos estruturantes do Sistema Nacional de Cultura (BRASIL, 1988).

Quanto às crianças e aos adolescentes, tem-se o artigo 227, §1º¹², que estabelece a participação de entidades não governamentais nos programas de assistência à criança, ao adolescente e ao jovem, mediante políticas públicas específicas (BRASIL, 1988).

9 Art. 205 da CRFB/1988. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 1988).

10 Art. 206, VI, da CRFB/1988. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] VI – gestão democrática do ensino público, na forma da lei (BRASIL, 1988).

11 Art. 216-A, §1º, X e §2º, II e III. O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre entes da Federação e sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais. § 1º O Sistema Nacional de Cultura fundamenta-se na política nacional de cultura e nas suas diretrizes, estabelecidas no Plano Nacional de Cultura, e rege-se pelos seguintes princípios: [...] X – democratização dos processos decisórios com participação e controle social; § 2º Constitui a estrutura do Sistema Nacional de Cultura, nas respectivas esferas da Federação: [...] II – conselhos de política cultural; III – conferências de cultura (BRASIL, 1988).

12 Art. 227, § 1º, da CRFB/1988. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. § 1º O Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança, do adolescente e do jovem, admitida a participação de entidades não governamentais, mediante políticas específicas e obedecendo aos seguintes preceitos [...] (BRASIL, 1988).

Destaca-se ainda o artigo 230¹³, que também possibilita a participação da sociedade nas políticas públicas de amparo à pessoa idosa (BRASIL, 1988).

Convém ressaltar que os dispositivos constitucionais de participação popular supracitados, relacionados à gestão de políticas públicas da administração estatal mediante institutos da democracia participativa, vêm ao encontro de um novo paradigma de Estado, almejado pelo povo como cidadão de direitos e reproduzido pelo constituinte na concepção de um Estado Democrático de Direito.

O que diz a legislação

A partir da CRFB/1988 tem-se um novo paradigma que une a democracia participativa e políticas públicas. Nesse sentido, os dispositivos constitucionais sobre a gestão participativa de políticas públicas são regulamentados por leis ordinárias e decretos que objetivam viabilizar a criação de conselhos de participação. Surge, assim, um grande número de conselhos com as mais variadas temáticas pertinentes à administração pública. Logo, o objetivo deste tópico não é exaurir todas as leis infraconstitucionais que regulamentam todos os tipos de conselhos federais, mas indicar alguns dos principais conselhos e suas respectivas leis, que são objeto de análise a partir da área temática abordada no subcapítulo anterior, tendo como parâmetro a CRFB/1988. Portanto:

Quanto ao trabalho, tem-se a lei n. 7.998/1990, cujo art. 18¹⁴ estabelece o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador. Além do decreto n. 9.028/2017, cujo art. 1^o¹⁵ institui o Conselho Nacional do Trabalho

13 Art. 230, da CRFB/1988. A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida (BRASIL, 1988).

14 Art. 18, da lei 7.998/1990. É instituído o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador-CODEFAT, composto por representação de trabalhadores, empregadores e órgãos e entidades governamentais, na forma estabelecida pelo Poder Executivo (BRASIL, 1990a).

15 Art. 1^o, da lei 9.028/2017. O Conselho Nacional do Trabalho-CNT, órgão colegiado de natureza consultiva, composto de forma tripartite, observada a paridade entre representantes dos trabalhadores e dos empregadores, integrante da estrutura básica do Ministério do Trabalho, tem por finalidade [...] (BRASIL, 2017).

com natureza consultiva e paridade entre trabalhadores e empregadores (BRASIL, 1990a; BRASIL, 2017).

Quanto à previdência, destacam-se o Conselho Nacional de Previdência Social instituído pela lei n. 8.213/1991 que dispõe sobre planos de benefícios da previdência social e o Conselho de Recursos da Previdência Social regulamentado pelo decreto n. 3.048/1999 (BRASIL, 1991c; BRASIL, 1999).

Quanto ao planejamento das cidades, destaca-se o Conselho das Cidades regulado pelo decreto n. 5.790/2006, cujo inciso IV do art. 4^o¹⁶ prevê a participação de 23 membros de movimentos populares (BRASIL, 2006).

Quanto à política agrícola, tem-se a lei n. 8.171/1991 que cria o Conselho Nacional de Política Agrícola e o decreto n. 3.508/2000 que instituiu o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (BRASIL, 1991a; BRASIL, 2000).

Quanto à seguridade social, à saúde e à assistência social, poderíamos destacar o Conselho da Seguridade Social regulado pela lei n. 8.212/1991 que estabelece a participação de representantes da sociedade; a lei n. 8.142/1990, cujo art. 1^o¹⁷ prevê a participação popular nas instâncias colegiadas do Conselho e da Conferência Nacional de Saúde; além do Conselho Nacional de Assistência Social instituído pela lei n. 8.742/1993 a qual possibilita que representantes da sociedade civil participem de conselhos na esfera federal, estadual e municipal (BRASIL, 1990c; BRASIL 1991b; BRASIL, 1993).

Com relação à educação e cultura, destacam-se o Conselho Nacional de Educação regulado pela lei n. 9.131/1995 que obriga que metade dos conselheiros das câmaras sejam indicados por entidades da sociedade civil; o Conselho do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, FUNDEB, regulamentado pela

16 Art. 4º, IV, do decreto n. 5.790/2006. O ConCidades é composto pelos seguintes membros, organizados por segmentos: [...] IV – vinte e três representantes de entidades dos movimentos populares (BRASIL, 2006).

17 Art. 1º da lei 8.142/1990. O Sistema Único de Saúde (SUS), de que trata a lei n. 8.080, de 19 setembro 1990, contará, em cada esfera de governo, sem prejuízo das funções do Poder Legislativo, com as seguintes instâncias colegiadas: I – a Conferência de Saúde; e II – o Conselho de Saúde (BRASIL, 1990c).

lei n. 11.494/2007 que prevê a participação inclusive de pais de alunos e representantes dos alunos; e o Conselho Nacional de Política Cultural, atualmente regulado pelo decreto n. 9.891/2019 que estabelece a participação paritária da sociedade civil (BRASIL, 1995; BRASIL, 2007; BRASIL, 2019).

Quanto à criança e ao adolescente, tem-se o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, CONANDA, cuja lei n. 8.069/1990, em seu art. 88¹⁸, assegura a participação popular paritária nos vários conselhos de esfera municipal, estadual e federal; já a lei n. 8.842/1994 cria o Conselho Nacional do Idoso, também com participação paritária da sociedade civil em todos os seus níveis (BRASIL, 1990b; BRASIL, 1994).

Ademais, ressalta-se que estes não são os únicos conselhos instituídos por normas federais, existem outros relevantes colegiados que tratam de importantes temas como, segurança alimentar e combate à fome, combate à discriminação, direitos da mulher, proteção de recursos hídricos, do meio ambiente etc. Porém, da análise das leis e decretos referentes aos conselhos selecionados ao estudo, percebeu-se a preocupação com a descentralização e consequente criação de conselhos também no âmbito estadual e municipal, principalmente porque o conselho, muitas vezes, é pressuposto para o repasse de verbas orçamentárias, haja vista o controle social que é exercido na fiscalização da aplicação de recursos públicos, por isso, a importância da participação da sociedade civil em suas deliberações.

O que diz a práxis

A experiência dos conselhos, a partir da Constituição de 1988, revelou-se como uma grande inovação democrática numa perspectiva mais participativa. Até porque possibilitou a visibilidade das demandas sociais e o exercício da cidadania através da participação da sociedade civil organizada

18 Art. 88, da lei 8.069/1990. São diretrizes da política de atendimento: [...] II – criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais (BRASIL, 1990b).

nas consultas e deliberações promovidas pelos conselhos de gestão de políticas públicas (BEHRING; BOSCHETTI, 2017). Tanto é que surge uma profusão de novos conselhos municipais, como reflexo de uma necessidade local de criação e democratização de espaços de diálogo entre o governo e a sociedade. Nesse sentido, analisando os dados apresentados pelo Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (2019), compilou-se o seguinte quadro com a proporção de municípios com conselhos municipais, levando-se em consideração apenas algumas áreas já abordadas nos tópicos anteriores do presente estudo.

Quadro 1 – Proporção de municípios com conselhos municipais segundo os temas.

TEMAS	ANO	PROPORÇÃO DE MUNICÍPIOS COM CONSELHOS MUNICIPAIS
Cidade (política urbana, desenvolvimento urbano)	2012	22,1%
Habitação	2017	59,6%
Agricultura	2017	67,3%
Saúde	2014	99,7%
Assistência social	2013	99,9%
Cultura	2012	38,6%
Criança e adolescente	2014	98,4%
Idoso	2014	61,9%
Meio ambiente	2017	74,1%
Igualdade racial	2014	5,0%
Direitos Humanos	2014	5,8%

Fonte: Dados compilados pelos autores com base no Panorama Nacional e Internacional da Produção de Indicadores Sociais: Estatísticas de Governança (IBGE, 2019).

Da análise, destaca-se que a quase a totalidade dos municípios brasileiros apresenta um conselho de saúde, de assistência social e da criança e adolescente, com índices que superam a cifra de 98% de cobertura. Porém, a título de curiosidade, dos 5.570 municípios brasileiros, apenas 5% apresentam conselho quanto à igualdade racial e somente 5,8% possuem conselho de Direitos Humanos (IBGE, 2019).

Apesar da grande expansão do número de conselhos após a Constituição de 1988, seja para atender o repasse de verbas orçamentárias, seja devido à demanda social de participação na gestão das políticas sociais, deve-se estar igualmente atento porque, segundo Behring e Boschetti (2017), há experiências negativas de conselhos que não deliberam adequadamente devido à ingerência do poder político sobre os mesmos, desmobilizando-os e levando-os, conseqüentemente, a um esvaziamento a ponto de se tornarem meros conselhos proforma.

Contudo, apesar dos percalços, ressalta-se a importância dos conselhos como espaços plurais para o exercício da cidadania e consolidação da democracia, uma democracia que, nas palavras de Vieira (2013, p. 179-180), “pressupõe reinventar os espaços de decisão democrática a partir da realidade da Sociedade”.

CONCLUSÃO

O objetivo principal do presente estudo era verificar o que seria um conselho como instituto da democracia participativa. Assim, a contextualização da democracia permitiu a compreensão dos espaços de participação, delimitando-se a análise ao instituto do conselho e a sua relação com as políticas públicas. Analisou-se também os dispositivos constitucionais e algumas normas reguladoras para melhor compreender as características de um conselho, como composição, finalidade, funcionamento etc.

Da análise realizada, constatou-se que a positivação do conselho como instituto da democracia participativa na CRFB/1988 foi o resultado da participação popular na Assembleia Constituinte, desejosa pela democratização dos

espaços públicos. Nota-se que no texto constitucional, o instituto encontra-se esparso (expressamente ou implicitamente) e relacionado com alguma área temática de grande relevância social. Nas normas regulamentadoras, constatou-se conselhos regulados por lei e outros por decretos, sendo que a maioria prevê a descentralização (federal, estadual e municipal) dos espaços de participação, e a composição paritária entre membros da administração pública e da sociedade civil. Observou-se que, após a CRFB/1988, houve a implantação e crescente ampliação de muitos conselhos em nível municipal, alguns com cobertura quase total, como o conselho da criança e do adolescente, o da assistência social e o da saúde (em parte devido ao repasse de recursos para políticas públicas específicas); entretanto, alguns tipos de conselho são quase que inexistentes em boa parcela dos municípios brasileiros. Nesse sentido, cabe também uma crítica a outro fenômeno, o do funcionamento proforma do conselho como um mero espaço subordinado à legitimação dos atos do poder público local, reflexo do poder político-econômico, quando não com a cooptação de conselheiros, descaracterizando-se assim o conselho como um importante espaço de participação cidadã e de controle social das políticas públicas.

Por derradeiro, não obstante os desafios da implementação dos conselhos como arenas de debates e deliberação, entende-se a sua imensa relevância como espaço educador e de exercício da cidadania ativa como pressuposto à consolidação da democracia.

Contudo, a despeito da importância dos conselhos como instrumentos de consolidação de uma democracia participativa, plural, inclusiva e solidária, infelizmente, esse espaço democrático vem sofrendo duros golpes da atual Presidência da República. Ao longo do ano de 2019, por meio de decretos, o presidente Jair Bolsonaro vem inviabilizando o funcionamento dos conselhos, quando não os extinguindo, acarretando um clima de insegurança jurídica e social, haja vista muitos desses conselhos contribuírem efetivamente à formulação de políticas públicas importantes, que atendem demandas imprescindíveis à sociedade, as quais não chegariam ao conhecimento das autoridades políticas se não fosse por meio desse importante canal de diálogo entre o governo e o povo que é o “conselho”.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. **História constitucional brasileira**: mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012. 420 p.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social**: fundamentos e história. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2009. 213 p.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A cidadania ativa**. Referendo, plebiscito e iniciativa popular. São Paulo: Ática, 1991. 208 p.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: Uma defesa das regras do jogo**. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997. 170 p.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa**. São Paulo: Malheiros, 2001. 280 p.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, de 5 de outubro de 1988. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 14 jul. 2019.

_____. **Decreto n. 3.048**, de 6 de maio de 1999. Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências. Brasília, DF, 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048.htm>. Acesso em: 14 jul. 2019.

_____. **Decreto n. 3.508**, de 14 de junho de 2000. Dispõe sobre o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável-CNDRS, e dá outras providências. Brasília, DF, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3508.htm>. Acesso em: 14 jul. 2019.

_____. **Decreto n. 5.790**, de 25 de maio de 2006. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho das Cidades-

ConCidades, e dá outras providências. Brasília, DF, 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5790.htm>. Acesso em: 14 jul. 2019

_____. **Decreto n. 9.028**, de 6 de abril de 2017. Dispõe sobre o Conselho Nacional do Trabalho, integrante da estrutura básica do Ministério do Trabalho. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9028.htm>. Acesso em: 14 jul. 2019.

_____. **Decreto n. 9.891**, de 27 de junho de 2019. Dispõe sobre o Conselho Nacional de Política Cultural. Brasília, DF, 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9891.htm#art12>. Acesso em: 14 jul. 2019.

_____. **Lei n. 7.998**, de 11 de janeiro de 1990a. Regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial, institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), e dá outras providências. Brasília, DF, 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7998.htm>. Acesso em: 14 jul. 2019.

_____. **Lei n. 8.069**, de 13 de julho de 1990b. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF, 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm>. Acesso em: 15 jul. 2019.

_____. **Lei n. 8.142**, de 28 de dezembro de 1990c. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Brasília, DF, 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8142.htm>. Acesso em: 14 jul. 2019.

_____. **Lei n. 8.171**, de 17 de janeiro de 1991a. Dispõe sobre a política agrícola. Brasília, DF, 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8171.htm>. Acesso em: 14 jul. 2019.

_____. **Lei n. 8.212**, de 24 de julho de 1991b. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio. Brasília, DF, 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8212orig.htm>. Acesso em: 14 jul. 2019.

_____. **Lei n. 8.213**, de 24 de julho de 1991c. Dispõe sobre Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Brasília, DF, 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm>. Acesso em: 14 jul. 2019.

_____. **Lei n. 8.742**, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF, 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742.htm>. Acesso em: 14 jul. 2019.

_____. **Lei n. 8.842**, de 4 de janeiro de 1994. Dispõe sobre a política nacional do idoso, cria o Conselho Nacional do Idoso. Brasília, DF, 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8842.htm>. Acesso em: 15 jul. 2019.

_____. **Lei n. 9.131**, de 24 de novembro de 1995. Altera dispositivos da Lei 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. Brasília, DF, 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9131.htm>. Acesso em: 14 jul. 2019.

_____. **Lei n. 11.494**, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação-FUNDEB, [...], e dá outras providências. Brasília, DF, 2007. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm>. Acesso em: 14 jul. 2019.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. 6. ed. rev. Coimbra: Almedina, 1993. 1228 p.

COELHO, João Gilberto Lucas. A participação popular na Constituinte. **Rev. Cultura Vozes**, Petrópolis, v. 82, n. 2, p. 14-20, jul./dez. 1988.

COSTA, Pietro. **Poucos, muitos, todos**: lições de história da democracia. Curitiba: UFPR, 2012. 314 p.

_____. **Soberania, representação, democracia**: ensaios de história do pensamento jurídico. Curitiba: Juruá, 2010.

DEMOCRACIA. *In*: **DICIONÁRIO infopédia de Português-Grego** [em linha]. Porto: Porto Editora, 2003-2019. Disponível em: <<https://www.infopedia.pt/dicionarios/portugues-grego/democracia>>. Acesso em: 28 jun. 2019.

FUNARI, Pedro Paulo. **Grécia e Roma**. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2002. 143 p.

GOHN, Maria da Glória. O papel dos conselhos gestores na gestão urbana. *In*: RIBEIRO, A. C. T. (org.). **Repensando la experiencia urbana de América Latina**: cuestiones, conceptos y valores. CLACSO. 2000.

GUIMARÃES, Deocleciano Torrieri. (org.) **Dicionário compacto jurídico**. 8. ed. São Paulo: Rideel, 2006. 248 p.

HERMANY, Ricardo. **(Re) discutindo o espaço local**: uma abordagem a partir do direito social de Gurvitch. Santa Cruz do Sul: Edunisc/IPR, 2007.

HERÓDOTO. **História**. Rio de Janeiro: Jackson, 2006. v. 2. 770 p. [e-book].

HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro; FRANCO, Francisco Manoel de Mello. **Dicionário eletrônico Houaiss da língua portuguesa 3.0**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009. Versão 3.0. 1 CD-ROM.

IBGE. **Panorama nacional e internacional da produção de indicadores sociais:** estatísticas de governança. Leonardo Athias, Luanda Botelho (orgs.). Rio de Janeiro: IBGE, 2019. 125 p.

MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo?** A questão fundamental da Democracia. 3. ed. São Paulo: Max Limonad, 2003. 132 p.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil:** temas éticos e políticos da gestão democrática. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

RAICHELIS, R. **Esfera pública e conselhos de assistência social:** caminhos da construção democrática. São Paulo: Cortez, 1998.

SARTORI, Giovanni. **A Teoria da democracia revisitada.** Volume I – O debate contemporâneo. São Paulo: Ática, 1994. 336 p.

SIEYÈS, Emmanuel Joseph. **A constituinte burguesa:** qu'est-ce que le tiers État? (trad. Norma Azevedo). 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

SCHMIDT, João Pedro. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. *In:* REIS, Jorge Renato; LEAL, Rogério Gesta (org.). **Direitos Sociais & Políticas Públicas.** Desafios contemporâneos. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008, v. 8.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.** 37. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2013. 934 p.

VIEIRA, Reginaldo de Souza. **A cidadania na república participativa:** pressupostos para a articulação de um novo paradigma jurídico e político para os conselhos de saúde. 2013. 539f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, UFSC, Florianópolis, 2013.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo Jurídico:** fundamentos de uma nova cultura no Direito. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2015. 477 p.