

# DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: OS CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO MECANISMO DE PARTICIPAÇÃO POPULAR

PARTICIPATORY DEMOCRACY: THE PUBLIC POLICY  
MANAGEMENT COUNCILS AS A MECHANISM FOR  
POPULAR PARTICIPATION

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: LOS CONSEJOS  
GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO  
MECANISMO DE PARTICIPACIÓN POPULAR

## SUMÁRIO:

1. Introdução; 2. Teorias adjetivas da democracia: Agregadora e deliberativa; 2.1 Agregadora; 2.2 Teoria deliberativa; 3. O conceito de políticas públicas; 4. Conselhos gestores de políticas públicas; 5. Accountability nos conselhos gestores; 6. Conclusões; Referências.

## RESUMO:

O presente trabalho aborda a democracia participativa, analisando o conceito de democracia pela perspectiva da teoria deliberativa e da teoria agregadora. Posteriormente, tendo em vista a análise dos Conselhos de Políticas Públicas como um dos objetos de pesquisa, realiza-se um aprofundamento no conceito de políticas públicas, abordando o estudo desse tema na área jurídica. Por fim, para ilustrar um dos instrumentos de democracia participativa existentes no Brasil, analisamos os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, procurando responder em que medida esse mecanismo de participação auxilia na aproximação da

Como citar este artigo:

Alves, Fernando, ,  
SOUZA, Matheus.  
Democracia  
participativa: os  
conselhos gestores  
de políticas públicas  
como mecanismo de  
participação popular.  
Argumenta Journal  
Law, Jacarezinho – PR,  
Brasil, n. 28, p. 107-124.

Data da submissão:  
28/12/2017

Data da aprovação:  
07/06/2018

1. Universidade  
Estadual do Norte do  
Paraná-UENP-Brasil  
2. Faculdade de Direito  
da Universidade de São  
Paulo (USP)-Brasil

democracia na vida cotidiana dos cidadãos e na concretização do accountability.

**ABSTRACT:**

This paper deals with participatory democracy, analyzing the concept of democracy from the perspective of deliberative theory and aggregator theory. Subsequently, in view of the analysis of the Public Policy Councils as one of the objects of research, a deepening of the concept of public policies is carried out, approaching the study of this topic in the juridical area. Finally, to illustrate one of the instruments of participatory democracy in Brazil, we analyzed the Public Policy Management Councils, seeking to answer to what extent this mechanism of participation assists in the approximation of democracy in the daily life of the citizens and in the accomplishment of the accountability.

**RESUMEN:**

El presente trabajo aborda la democracia participativa, analizando el concepto de democracia por la perspectiva de la teoría deliberativa y de la teoría agregadora. Posteriormente, teniendo en vista el análisis de los Consejos Gestores de Políticas Públicas como uno de los objetos de investigación, se realiza una profundización en el concepto de políticas públicas, abordando el estudio de ese tema en el área jurídica. Por último, para ilustrar uno de los instrumentos de democracia participativa existentes en Brasil, analizamos los Consejos Gestores de Políticas Públicas, buscando responder en qué medida ese mecanismo de participación auxilia en la aproximación de la democracia en la vida cotidiana de los ciudadanos y en la concreción de la accountability.

**PALAVRAS-CHAVE:**

Conselhos de Políticas Públicas; Democracia; Participação Popular; Accountability.

**KEY-WORDS:**

Public Policy Councils; Democracy; Popular Participation; Accountability.

**PALABRAS CLAVE:**

Consejos de Políticas Públicas; Democracia; Participación popular; accountability.

## 1. INTRODUÇÃO

O Brasil possui, atualmente, sua organização político-jurídica composta por uma República Federativa, sendo que essa constitui-se, em uma perspectiva estatal, como um Estado Democrático de Direito (art.1º Constituição). Avançando no texto constitucional, pode-se notar que o parágrafo único do art.1º determina que todo poder emana do povo, de modo que este o exercerá por meio da escolha dos seus representantes ou diretamente.

Ao lançar um olhar para a realidade democrática brasileira, observa-se que embora haja um conteúdo normativo que permita a criação de diversos mecanismos de participação popular, a Constituição da República vigente conta com limitados mecanismos de democracia direta, apontando-se, ainda, que estes foram usados poucas vezes desde a promulgação da Carta Magna de 1988. A título de exemplo cita-se, o plebiscito e o referendo, que raras vezes apareceram na história democrática do país nos últimos 28 anos. Embora haja outros mecanismos de participação usados com maior frequência, como a audiência pública e a consulta pública, ressalta-se que estes não possuem caráter vinculativo, o que acaba enfraquecendo sua força nas tomadas de decisões.

Nesse sentido, tendo como premissa que as atuais técnicas de participação democrática indireta são ineficientes à satisfação dos anseios populares e que o desenvolvimento de novos mecanismos de participação popular poderia oxigenar a democracia e aperfeiçoá-la, o presente trabalho guardará foco para os diversos mecanismos existentes de democracia direta, com especial atenção aos conselhos gestores de políticas públicas.

Dessa forma, será realizado, em um primeiro momento, uma abordagem eminentemente teórica sobre democracia, buscando brevemente as suas raízes históricas e as concepções teóricas que influenciaram no funcionamento do sistema democrático nos dias atuais. Paralelamente, discorreremos sobre o conceito de políticas públicas e o seu recente estudo na área jurídica.

Em momento posterior, visando dar maior concretude às ideias abstratamente expostas anteriormente, o presente trabalho pesquisará os conselhos gestores de políticas públicas e a possibilidade da prática desses conselhos ajudarem na aproximação da democracia da vida cotidiana dos

cidadãos. Será investigado, ainda, a possível sintonia existente entre os referidos conselhos e a teoria deliberativa da democracia.

## 2. TEORIAS ADJETIVAS DA DEMOCRACIA: AGREGADORA E DELIBERATIVA

### 2.1 Agregadora

Em um primeiro momento, pode-se apontar que com o fortalecimento do pensamento liberal, a razão ganha enorme valorização no mundo ocidental, ocupando vácuos deixados pela religião e pela ética. Tal ideia remonta o processo de racionalização apresentado por Weber, em que este aponta a racionalização em três dimensões, a saber: a sociedade, a cultura e a personalidade.

A racionalização da sociedade estaria ligada à separação da economia e do Estado, enquanto a racionalização da cultura se dá pelo controle dos processos empíricos, a partir da valorização do conhecimento científico. Em outro sentido, a racionalização da personalidade ocorre pela internalização de valores e ideais. Nesse sentido, tais premissas são basilares para a formação e o fortalecimento do Estado Liberal e consequentemente do capitalismo.

A teoria agregadora cria uma concepção restrita de democracia, limitando-a, praticamente, à possibilidade dos governados escolherem, por meio do voto, os governantes que lhes representarão. Desse modo, a premissa de um envolvimento político mínimo do povo defende, ainda que indiretamente, que a grande massa, por não ter capacidade técnica e intelectual para dar as diretrizes de um governo, tercerizariam essa função às elites políticas, que disputariam, entre elas, o poder político.

Ainda que tal concepção carregasse uma dimensão minimalista de atuação política das classes populares, não tinha uma carga argumentativa fraca para legitimar-se, ao passo que defendia-se que apenas a democracia era capaz de proporcionar uma alteração de governo sem derramamento de sangue (PRZEWORSKI, 1999).

Por fim, ressaltamos que, segundo Fernando Brito, os sistemas democráticos podem ser concentradores de poder (princípio da maioria) ou dispersores de poder (princípio da proporcionalidade).

## 2.2 - Teoria deliberativa

Em sentido diverso, a democracia deliberativa visa a conceder aos cidadãos os motivos que justifiquem determinada decisão política, de modo que as justificativas sejam acessíveis a todos os cidadãos que se vincularão a ela, bem como, deixa a porta aberta para discussões futuras sobre a problemática.

Nos ensinamentos de Fernando Brito (2013), a referida teoria possui quatro características marcantes:

Dessa forma, a democracia deliberativa possui quatro características principais: (1) exige justificação, (2) os motivos devem ser acessíveis a todos os cidadãos aos quais eles são endereçados, (3) a decisão vincula por determinado período e, (4) seu processo é dinâmico.

Assim, para a teoria ora analisada, a democracia não se resumiria à participação eleitoral, a escolha dos governantes pelos governados, pois tal escolha, por si só, não teria força suficiente para legitimar as decisões políticas tomadas. Assim, buscando ganhar tal legitimidade, a teoria deliberativa defende que seria necessário também que toda a comunidade política participasse das discussões que permeiam as decisões, bem como, que as justificações para tais decisões fossem acessíveis a todos os cidadãos.

Dessa forma, mesmo diante de posições antagônicas no processo de deliberação (o que é muito provável dado a o caráter plural da sociedade), instiga-se o debate e a dialética, visando chegar a uma melhor posição sobre determinada matéria por meio da apresentação dos prós e contras que envolvem o tema em pauta. Tal perspectiva estimula o amadurecimento da democracia, ao passo que permite a convivência de pessoas com posicionamentos antagônicos nos mesmos ambientes, como também, evidencia a possibilidade de encontrar resultados e soluções a partir da construção do diálogo entre ideias opostas.

Uma das críticas apontadas pela teoria deliberativa à teoria agregadora é o fato desta reforçar a permanência da desigual distribuição do poder na sociedade, como uma forma de manter o status quo do poder no meio social, ao dar extrema valorização às preferências já existentes, e ainda não criar possibilidade para que os cidadãos questionem os métodos de agregação aplicados (Alves, 2013).

### 3. O CONCEITO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A temática das políticas públicas não é um estudo inerentemente jurídico, mas sim da ciência política, de modo que ainda há pouco acúmulo teórico na seara jurídica sobre o assunto em tela. Dessa forma, o ideal positivista de que o direito é auto sustentável e autônomo em relação a outras áreas do conhecimento é substituída por uma abordagem jurídica interdisciplinar, que possibilita a criação de um diálogo entre o direito, a sociologia, a ciência política e demais áreas do conhecimento, garantindo espaço para o estudo a respeito das políticas públicas (Bucci, 2014)<sup>1</sup>.

Com efeito, os direitos fundamentais sociais não encontram seu maior obstáculo, atualmente, na justificação e explicação por parte da doutrina. O que nos é urgente, nessa quadra histórica, é a descoberta de mecanismos que se mostrem eficientes para a concretização dos direitos sociais, tendo em vista que a mera positivação destes não lhes garante, necessariamente, efetividade. Assim, podemos destacar a crítica de Bucci (2002) sobre a crença na lei propriamente dita: “Só uma visão muito ingênua, iluminista, acreditaria que boas leis, por si só, fariam o bom governo e o povo feliz”. Nessa linha intelectual, as políticas públicas, conforme se apontou, mostram-se como instrumento político-jurídico capaz de concretizar os direitos sociais e suprir parte das abstratas lacunas das leis, a partir da elaboração de ações governamentais que possam atingir determinados objetivos reconhecidamente relevantes para a sociedade. Tal raciocínio deixa cristalino, desde já, a importância do estudo sobre políticas públicas no direito para a superação de um dos grandes obstáculos dos juristas contemporâneos: a efetivação dos direitos fundamentais.

Nessa perspectiva, almejando contornar um conceito de políticas públicas, Bucci remonta as conceituações de regras e princípios - como espécies do gênero norma - elaboradas por Dworkin e Alexy, e destaca a classificação das normas utilizada por Ronald Dworkin que as divide em regras, princípios e policíes. Este último guardaria parte da semântica das políticas públicas, conforme expõe Maria Paula Dallari Bucci (2001):

A categoria das normas, como produção legislativa, é tradicionalmente definida como associada à generalidade e à abstração. Por outro lado, as políticas públicas atuam de forma complementar, preenchendo os espaços normativos e con-

cretizando os princípios e regras, com vista a objetivos determinados. As políticas, diferentemente das leis, não são gerais e abstratas, mas, ao contrário, são forjadas para a realização de objetivos determinados. Princípios são proposições que descrevem direitos; políticas (policies) são proposições que descrevem objetivos.

Assim, extrai-se que a apropriação do conceito de políticas públicas pelo direito cria uma inovação para a noção de esquema normativo, composta pela lógica “se-então”, para ser complementada pela ideia de normas vinculadas a objetivos, na lógica “fim-meio” (BUCCI, 2002). Tal ideia encontra sintonia na explicação elaborada por Fabio Konder Comparato (1998): “a política aparece, antes de tudo, como uma atividade, isto é, um conjunto organizado de normas e atos tendentes à realização de um objetivo determinado”

Para maior compreensão do conteúdo visado, torna-se necessário, ainda, uma análise cautelosa sobre dois termos existentes na língua inglesa. Dessa forma, há uma diferença marcante entre os termos *politics* e *policy* (ou *policies*) que deve ser considerada. A primeira carrega o sentido relativo aos fenômenos de poder, tais como representação política, eleições, partidos, entre outros, assimilando-se à conotação que damos, na língua portuguesa, para o termo política. Já a segunda contorna o significado que nos será útil na presente pesquisa, ao se referir à adoção de formas de ação governamental, linhas de atuação, decisões tomadas para resolução de problemas (DI GIOVANNI, 2009).

Com efeito, buscando um avanço no delineamento do conceito de políticas públicas, destaca-se a definição proposta por Bucci (2006):

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados.

Podemos dialogar, ainda, com a ciência política, na tentativa de construir um diálogo epistemológico quanto ao conceito de políticas públicas. Nesse sentido, Geraldo Di Giovanni (2009) as define como “uma forma contemporânea de exercício do poder nas sociedades democráticas, resultante de uma complexa interação entre Estado e sociedade”.

Vale sublinhar a crítica de Di Giovanni, ao apontar que tal conceitualização só é válida a partir do cumprimento de alguns requisitos históricos que configuram as sociedades democráticas modernas, a saber: capacidade mínima de planificação consolidada nos aparelhos de Estado, estruturação republicana da ordem política vigente (coexistência e independência de poderes e vigência de direitos de cidadania) e por fim, a capacidade coletiva de formulação de agendas públicas (o exercício pleno da cidadania e uma cultura política compatível). É possível notar que tal perspectiva vai ao encontro da análise de Bucci (2002): “Só se pode falar em instituições, em sentido próprio, quando há estabilização do direito efetivamente aplicado”

Nessa linha intelectual, sublinha-se a crítica de Bucci em relação a inefetividade da Administração Pública, ligando esta com o termo contradição. Tal termo não denota, aqui, o sentido do senso comum desta palavra, mas sim sua conotação enquanto substantivo, significando a função dialética de manter a relação entre duas forças antagônicas, quais sejam: o princípio do liberalismo econômico, que almeja estabelecer um mercado auto regulado, contraposto ao princípio da proteção social, que tem como finalidade preservar o homem, a natureza e a organização produtiva.

Com efeito, não se descuida da necessidade da utilização de um método próprio para a análise das políticas públicas. Assim, antes da aplicação do quadro de referência de Bucci, é importante que se faça algumas considerações sobre a visão jurídico-institucional que deve ser usada para melhor compreensão do objeto de estudo. Dessa forma, aponta-se que o institucionalismo surge como um contraponto ao fortalecimento da teoria behaviorista, que tentava explicar os fatos a partir de uma visão individual e subjetiva (BUCCI, 2009).

Em outro sentido, buscando a construção de um viés mais objetivo, o institucionalismo defende que, em verdade, as instituições são mecanismos em que as decisões individuais são agregadas e combinadas em decisões coletivas, de modo que os interesses não são somados, mas sim,

remodelados. Tal remodelamento ocorre em virtude do desenvolvimento de novas ideias por meio de discussões e redefinições de preferências (IM-MERGUT, 2006). A adoção de uma visão institucionalista permite, ainda, que se visualize a expressão exterior de uma política, a saber, o arranjo institucional. Nas palavras de Bucci (2013): “a institucionalidade exhibe o aspecto sistemático das políticas públicas, o nexo de unidade dos vários elementos que compõem o programa de ação governamental”

Assim, tendo como premissa a política pública como um arranjo institucional, que produz um encadeamento de ações, guarda-se foco, num plano típico/ideal, para os efeitos institucionais produzidos pela ação governamental. O regime de efeitos se torna importante pois é possível visualizar, em toda ação governamental, um conjunto de normas que a consubstancia e lhe garante uma dimensão normativa. Desse emaranhado de normas, observa-se a emanção de um encadeamento de ações, que produz efeitos no arranjo institucional analisado, criando uma teia de vinculações ordenadas entre os diversos atores sociais (BUCCI, 2013).

Embora tal noção também carregue ampla complexidade na sua delimitação, porquanto também é objeto de estudo de diversas áreas do conhecimento, é possível apropriar-se da ideia de engenharia institucional. Isto porque o tijolo, o cimento e todos os materiais usados para a construção de um edifício institucional se constitui de componentes jurídicos (BUCCI, 2009). O princípio da legalidade administrativa comporta tal ideia, ao vincular toda ação administrativa à existência de um prévio fundamento legal.

Vale destacar, ainda, uma diferença fundamental que tal análise propicia, qual seja, a criação de uma visão investigativa inovadora, ao passo em que não se aplica apenas uma noção de retrospectiva tradicional, de análise do direito posto, mas sim uma visão prospectiva, mais atenta à análise dos processos de formação da norma e das instituições jurídicas, visando aperfeiçoá-las.

#### 4. CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Primeiramente, ressaltamos que os princípios previstos na Constituição da República dão o suporte necessário para a criação de mecanismos de participação popular, tais quais os conselhos gestores de políticas públicas. Isto porque o art. 1º da CR prevê que a soberania emana do povo,

que a exercerá de maneira direta ou indireta. Pode-se encontrar, ainda, no artigo 29, XII, do texto constitucional, a cooperação das associações representativas no plano municipal. Não se pode olvidar dos artigos 194, parágrafo único, 198, III, 204, II, 206 VI e 227, §1º, todos da Constituição da República, que estabelecem o caráter democrático e descentralizado da administração nas áreas de seguridade social (saúde, previdência e assistência social). Assim, dentre os vários dispositivos legais, vale destacar o artigo 204 da CR que explicita a participação da sociedade na formulação das políticas públicas:

Art. 204. 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.

Dessa forma, extrai-se que os conselhos aparecem como mais um mecanismo de participação política direta, ao ponto que impõe um diálogo entre a sociedade e o governo sobre a elaboração e aplicação das políticas públicas, bem como o deslocamento de recursos para que tais ações sejam viáveis.

Pode-se definir, de maneira sintética, conselhos de políticas públicas como: “canais de participação que articulam representantes da população e membros do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos” (GOHN, 2001). Não se pode descuidar que tal mecanismo tem uma premissa inovadora, ao passo que aposta na intensificação e institucionalização do diálogo entre governantes e governados, visando a alocação mais justa de recursos públicos.

É relevante observar a importância dos conselhos ao conferirem à sociedade a participação nas tomadas de decisões de ações que imitem reflexos diretos em seu contexto social e em sua rotina, e ainda, a fiscalização da res pública. Nesse sentido, encontra-se certa sintonia entre a teoria deliberativa, que intensifica a importância da participação dos cidadãos nas tomadas de decisões, e os conselhos ora analisados.

Dessa forma, podemos encontrar possibilidades de avanço na gestão de políticas públicas, bem como no desenvolvimento da accounta-

bility, que culmina na responsabilização dos governantes. Vale apontar que acrescentou-se diferenças marcantes aos conselhos gestores a partir da Constituição de 1988. Isto porque, se antes os conselhos eram comunitários e populares, atuando no âmbito de microterritórios, atualmente os conselhos são setoriais, guardando foco para a peculiaridade da política pública em pauta. Destaca-se, ainda, que agora estes possuem também poderes deliberativos, alocativos e regulatórios.

Entretanto, tal prática é inovadora apenas em algumas perspectivas, tendo em vista que a criação dos conselhos começou no Brasil há algum tempo, mais exatamente na década de 70 e 80. Naquela época, foram criados pelo governo conselhos comunitários com o fim de negociar as demandas dos movimentos populares. É criado nessa época, ainda, conselhos deliberativos autônomos por parte dos próprios movimentos, com a diferença de que estes não eram institucionalizados.

Sobre a composição e a obrigatoriedade dos conselhos, vale a pena frisar os ensinamentos de Eduardo Granha (2003):

Os conselhos constituem-se normalmente em órgãos públicos de composição paritária entre a sociedade e o governo, criados por lei, regidos por regulamento aprovado por seu plenário, tendo caráter obrigatório uma vez que os repasses de recursos ficam condicionados à sua existência, e que assumem atribuições consultivas, deliberativas e/ou de controle.

Como se vê, várias políticas públicas setoriais dependem da existência do conselho gestor para que haja o repasse de recursos públicos para a concretização das políticas públicas.

Para visualizar de forma mais clara a atuação dos conselhos gestores, podemos apontar três tipos de conselhos existentes atualmente na área social, sendo eles, os conselhos deliberativos em sentido estrito, os conselhos consultivos e os conselhos gestores tripartites (ALVES, 2013). Cumpre-nos fazer uma breve explicação sobre cada um desses.

Os conselhos deliberativos, em sentido estrito, elaboram normas de estruturação das políticas sociais em seu âmbito de atuação, estabelecem programas e ações e ainda podem deliberar sobre os critérios de financiamento das políticas públicas, as regras para o repasse de verbas estatais e ainda decidir sobre transferências e serviços dentro do governo. Já os conselhos consultivos, como o próprio nome indica, não possuem o cará-

ter mandatário, como visto anteriormente. Tais conselhos são caracterizados pela sua função propositiva e de assessoramento, costumando conter em sua composição pessoas com o conhecimento técnico sobre a política pública em pauta. Por último, aponta-se os conselhos gestores tripartites, vinculados a um programa ou fundo público específico, tendo como objetivo a mobilização de recursos patrimoniais. Estes conselhos contam com a participação de trabalhadores, empregadores e representantes do governo.

Não se pode olvidar que, para Maria Goreti Dal Bosco (2008), a implantação dos conselhos de políticas públicas deve-se mais à pressão da sociedade civil do que propriamente pela disposição e vontade espontânea dos governantes. Tal afirmação realça a importância dos movimentos sociais e outros grupos organizados que participam ativamente da disputa política e exercem alguma influência nas escolhas dos governantes.

Após uma breve explicação sobre o conceito e o funcionamento dos conselhos gestores, faremos uma análise crítica sobre a real eficácia que tais conselhos conferem na elaboração e aplicação das políticas públicas, levando-se em conta o nível de deliberação que ocorre no interior do conselho e a participação prática dos conselheiros representantes do governo e da sociedade.

Nesse sentido, os representantes da sociedade civil não possuem uma legitimidade democrática para a ocupação dos cargos, de modo que não são escolhidos pela população, por meio do voto. Assim, a escolha dos conselheiros que representam o povo decorre, em verdade, da relação destes com entidades e setores da sociedade representados, tornando-se uma legitimidade meramente instrumental (ALVES, 2013).

Pode-se visualizar, ainda, uma fragilidade na dimensão deliberativa dos conselhos, tendo em vista que não são raros os casos em que as decisões são tomadas no conselho de forma consensual, sem haver uma real deliberação e um desejado processo dialético de produção de uma tese, antítese e síntese. Visando ilustrar a problemática abordada, destaca-se que a ausência de debate pode ser visualizada no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Curitiba: “em pouquíssimas vezes aconteceu diálogo entre dois atores no interior da arena aponta a possibilidade de uma reduzida incidência de conflito nesse espaço” (FUKS; PERISSINOTTO e SOUZA, 2004).

Outra crítica consistente que aparece quanto aos conselhos gestores é em relação ao perfil dos conselheiros, apontando-se uma representação extremamente homogênea, composta por pessoas com escolaridade, renda e engajamento político-partidário bem acima da média nacional. Tal fato esvazia o caráter democrático dos conselhos, ao ponto que a visualização de um perfil elitizado de conselheiros acaba não refletindo os diversos segmentos existentes na sociedade e, em consequência, clarificando que uma única classe social é incapaz de atender aos anseios sociais de um país multifacetado e multicultural como o Brasil. Tal perfil é descrito abaixo Tonella (2002):

eles são brancos, com leve preponderância das mulheres, maiores de 30 anos, casados, de religião católica, com alta escolaridade, predominando aqueles com nível superior. Estão inseridos no mercado formal de trabalho, concentrados no serviço público municipal e recebendo a partir de 5 salários.

A composição dos conselhos deve ser representativa dos vários atores da sociedade civil, mas principalmente daqueles que serão atingidos pela política pública desenvolvida, para que os conselhos não se transformem em um simulacro de espaço democrático de participação e deliberação.

## 5. ACCOUNTABILITY NOS CONSELHOS GESTORES

Não se pode olvidar que a inclusão dos cidadãos ao lado dos governantes, nas tomadas de decisões que elaboram e aplicam as políticas públicas e o conseqüente envolvimento da sociedade com questões que emitem reflexos diretos em seu dia a dia acabam criando uma espécie de fiscalização dos governantes pelos governados. Nessa perspectiva, discorrer-se-á sobre a capacidade dos conselhos gestores de políticas públicas servirem como mecanismo de controle social e accountability. Para realizar tal análise, cumpre-nos elucidar os conceitos ora elencados.

O termo accountability refere-se à responsabilização e fiscalização dos agentes públicos realizado pela sociedade civil. Dessa forma, os administradores da res pública estariam obrigados a realizar uma prestação de contas aos governados, visando estabelecer uma transparência à representação política. Em suma, pressupõe-se a existência do poder e a necessidade de controlá-lo. Tal premissa trás a tona o princí-

pio da soberania popular (art. 1º, parágrafo único, CR), que impõe que o verdadeiro detentor do poder estatal é o povo, que opta por exercê-lo de maneira indireta, por meio da escolha dos seus representantes políticos. Destaca-se que o processo de accountability é composto por 4 fases, a saber: a apuração dos resultados; seu julgamento como adequados ou inadequados ao previsto; a identificação dos responsáveis; e a sanção dos agentes públicos (GOMES, 2003).

O presente trabalho utiliza o termo da accountability societal, que se diferencia da accountability horizontal e vertical por privilegiar a dicotomia Estado e sociedade civil. Assim, nos ensinamentos de Smulovitz (2000), pode-se conceituar accountability societal como:

um mecanismo de controle não eleitoral, que emprega ferramentas institucionais e não institucionais (ações legais, participação em instâncias de monitoramento, denúncias na mídia, etc.) e que se baseia na ação de múltiplas associações de cidadãos, movimentos, ou mídia, objetivando expor erros e falhas do governo, trazer novas questões para a agenda pública ou influenciar decisões políticas a serem implementadas pelos órgãos públicos.

Nesse sentido, observa-se que a própria inclusão da sociedade civil na elaboração e planejamento das ações governamentais acaba sendo um mecanismo de fiscalização do Poder Público, ao passo que lhes insere no foco da discussão da agenda pública, bem como das decisões tomadas com base em determinadas preferências. Tal afirmação encontra harmonia com a análise de Carla Bronzo Ladeira Carneiro (2006):

Portanto, mais do que expressão e mecanismo de mobilização social, os conselhos apontam para uma nova forma de atuação de instrumentos de accountability societal, pela capacidade de colocar tópicos na agenda pública, de controlar seu desenvolvimento e de monitorar processos de implementação de políticas e direitos, através de uma institucionalidade híbrida, composta de representantes do governo e da sociedade civil.

Ressignificar os Conselhos de Políticas pode ser uma estratégia bastante eficaz para encontrar novas formas de legitimação do Político.

## 6. CONCLUSÕES

Dado a abordagem do tema realizado anteriormente e as reflexões produzidas, algumas conclusões, ainda que não definitivas, podem ser extraídas do presente trabalho. Primeiramente, evidenciou-se a importância da realização de estudos sobre políticas públicas na área jurídica como forma de aprimorar a própria pesquisa tradicionalmente realizada no direito. Dessa forma, aponta-se a inovação na estrutura normativa conferida pelas políticas públicas, ao passo que a elaboração destas requerem não normas abstratas, mas sim, normas vinculadas a objetivos, ao passo que o tradicional esquema “se-então” é complementado pelo esquema “fim-meio”. Assim, a partir da elaboração da ação governamental, clareia-se o caminho a ser seguido pelo Poder Público para a efetivação do objetivo socialmente relevante e preliminarmente visado. Relevante destacar, também, que a investigação sobre políticas públicas possibilita visualizar, para além do campo puramente teórico, a práxis democrática-representativa que acontece internamente nas instituições políticas quando da formulação de ações governamentais que visam efetivar direitos fundamentais. Assim, ao possibilitar a visualização dos caminhos governamentais percorridos para a concretização de tais direitos, torna-se possível a criação de uma análise prescritiva, que ao identificar eventuais falhas nestas formulações de programas, pode prescrever melhores caminhos a serem percorridos, visando, em suma, diminuir a distância da dualidade representante-representado. Não se olvida, ainda, que a criação dessas possibilidades descritas constitui-se como uma forma de fortalecimento da participação cidadão frente ao poder público e a própria compreensão dos mecanismos institucionais ditos puramente técnicos e inacessíveis.

No que tange aos conselhos gestores de políticas públicas, é possível afirmar que, em que pese as suas falhas em relação à representação social e falta de debate, o seu funcionamento oxigena a prática democrática, ao passo que possibilita ao cidadão ter maior compreensão das discussões públicas que dizem respeito ao seu contexto social, bem como, permitem, em alguma medida, a participação dos sujeitos nas tomadas de decisões de temas que emitem reflexos diretos em seu cotidiano. Encontra-se também, na prática dos conselhos gestores, um fortalecimento da ideia de democracia deliberativa, tendo em vista que, ao menos em um plano ideal, tais conselhos colocam os representantes da sociedade civil e do governo

em permanente diálogo sobre questões públicas, permitindo a confrontação de opiniões divergentes e a readequação de preferências e interesses por meio do processo deliberativo, sem contar, ainda, a possibilidade de justificação perante a sociedade civil dos motivos que levaram a determinadas decisões.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Fernando de Brito. **Constituição e participação popular**. A construção histórico-discursiva do conteúdo jurídico-político da democracia como direito fundamental. Juruá: Curitiba, 2013.

\_\_\_\_\_. **Democracia e desconfiança**. Revista Argumenta, Jacarezinho - PR, n. 16, p. 267-281, Fev. 2013. ISSN 2317-3882.

\_\_\_\_\_. **Democracia à portuguesa**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**; tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

\_\_\_\_\_. **Da estrutura à função**: novos estudos de teoria do direito. Tradução Daniela Beccaccia Versiani. Barueri, São Paulo: Manoele, 2007.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

\_\_\_\_\_. **Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013;

\_\_\_\_\_. **Quadro de referência de uma política pública**. Primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional. Disponível em: < <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/maria-paula-dallari-bucci/quadro-de-referencia-de-uma-politica-publica-primeiras-linhas-de-uma-visao-juridico-institucional> >. Acesso em: 21 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. **Direitos humanos e políticas públicas**. Cadernos Pólis, 2001.

\_\_\_\_\_. **O conceito de política pública em direito**. In Políticas Públicas. Reflexões sobre o Conceito Jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, pp. 1-50

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. **Conselhos de política públicas**: desafios para sua institucionalização. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. (Org.) Políticas públicas: Coletânea. Brasília: ENAP, 2006. v. 2, p. 149-166.

COMPARATO, Fábio Konder. **Ensaio sobre o juízo constitucional de políticas públicas**. In Direito Administrativo e Constitucional. Estudos em Homenagem a Geraldo Ataliba. (Celso Antônio Bandeira de Mello, org.). São Paulo: Malheiros, 1997

COUTINHO, Diogo R. **O Direito nas Políticas Públicas**. In: Política Pública como Campo Disciplinar, Eduardo Marques e Carlos Aurélio Pimenta de Faria, orgs., Rio de Janeiro/São Paulo: Ed. Unesp, Ed. Fiocruz, 2013

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Tradução de Nelson Boeira. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007

ECO, Umberto. **Como fazer uma tese**. Tradução de Gilson César Cardoso de Souza São Paulo: Perspectiva, 2005.

EPSTEIN, Lee; KING, Gary. **Pesquisa empírica em direito**: as regras de inferência. São Paulo : Direito GV, 2013

FUKS, Mário; PERISSINOTTO, Renato Monseff, SOUZA, Nelson Rosário (orgs.). **Democracia e participação**: os conselhos gestores do Paraná. Curitiba : UFPR, 2004.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**: Democracia, Controle Social e Instituições. São Paulo: EAESP/ FGV, 2003

MARQUES, Eduardo. **As políticas públicas na ciência política**. Marques, E. e Faria, C. (org.) A Política Pública como campo multidisciplinar. São Paulo: Ed. Unesp/CEM, 2013.

PERUZZOTTI, Enrique & SMULOVITZ, Catalina. **Societal accountability. The other side of control**. In: Peruzzoti, E & SMULOVITZ, C (Org.) Enforcing the rule of law: the politics of societal ... Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2000

PRZEWORSKI, Adam. **Minimalist conception of democracy**: a defense, in Shapiro, Ian; Hacker-Cordón, Casiano. Democracy's value. UK: Cambridge University Press, 1999.

RANIERI, Nina. **O regime jurídico do direito à educação na Constituição de 1988**. In: Estudos em homenagem a Jorge de Miranda. Lisboa: Coimbra Editora, 2012

SANTI ROMANO. **O Ordenamento Jurídico**. Tradução de Arno Dal Ri. Florianópolis: Editora da Fundação Boiteux, 2011

SARLET, Ingo W. Comentário ao artigo 5º, § 1º. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

\_\_\_\_\_. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 16. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 1999.

TONELLA, Celene. **Poder local e políticas públicas: um estudo exploratório sobre Conselhos Gestores**. Maringá, 2002. (Relatório de pesquisa CNPq)

#### Notes

1 “A conexão estruturada entre os elementos jurídicos e políticos do programa de ação permite integrar a visão das normas e procedimentos aos seus componentes políticos e sociais vitais, quebrando o isolamento metodológico que foi imposto ao direito com a consagração do positivismo jurídico”