



# CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ANÁLISE CRÍTICA DO INSTITUTO E LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA DAS SUAS DECISÕES E PROCEDIMENTOS

*Fernando de Brito Alves\**  
*Amanda Querino dos Santos Barbosa\*\**

## **Resumo**

O presente artigo objetiva analisar a estrutura e funcionamento dos Conselhos de Políticas Públicas, bem como a legitimidade dos procedimentos e das decisões tomadas no seio destas entidades que possuem composição e funções democráticas. A Pesquisa seguiu o método dedutivo, com pesquisa bibliográfica e legislativa, explorando a história e a composição dos Conselhos, para na sequência examiná-los como mecanismo de fortalecimento da democracia. Sustenta-se que os mecanismos utilizados por estas instituições têm o condão de privilegiar a argumentação e o debate, auxiliando o Estado na definição de políticas públicas aptas a atender com mais precisão as demandas sociais. Conclui-se os Conselhos de Políticas Públicas tratam-se de instâncias promotoras de participação social cujas decisões legítimas são eficazes no fortalecimento do Estado Democrático de Direito.

## **Palavras-chave**

Conselhos de Políticas Públicas. Democracia. Participação social.

## **PUBLIC POLICY ADVICE: CRITICAL ANALYSIS OF THE INSTITUTE AND DEMOCRATIC LEGITIMACY OF ITS DECISIONS AND PROCEDURES**

## **Abstract**

This article aims to analyse the structure and functioning of the public policy councils, as well as the legitimacy of the procedures and decisions taken within these entities which have democratic composition and functions. The research followed the deductive method, with bibli-

---

\* Doutor em Direito. Professor Adjunto da Universidade Estadual do Norte do Paraná, onde coordena o Programa de Mestrado e Doutorado em Ciência Jurídica. Professor das Faculdades Integradas de Ourinhos.

\*\* Mestra em Ciência Jurídica pelo Programa de Mestrado em Ciências Jurídicas do Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Campus Jacarezinho, da Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP). Foi Bolsista da CAPES. Membro dos Conselhos Municipais de Direitos do município de Santo Antônio da Platina. Participa do grupo de pesquisa: Democracia e Direitos Fundamentais, vinculado ao Programa de mestrado em Ciência Jurídica da UENP. Pesquisa a Participação Popular por intermédio dos Conselhos de Políticas Públicas como forma de efetivação dos Direitos Fundamentais e consolidação da Democracia.

ographical and legislative research, exploring the history and composition of the Councils, in order to examine them as a mechanism for strengthening democracy. It is argued that the mechanisms used by these institutions have the privilege of prioritizing the argumentation and the debate, helping the State in the definition of public policies able to meet more precisely the social demands. The councils of public policy are in the process of promoting instances of social participation whose legitimate decisions are effective in strengthening the democratic State of law.

### **Keywords**

Public Policy Councils. Democracy. Social participation.

## 1. INTRODUÇÃO

A crise de determinados órgãos representativos acarreta uma generalizada insatisfação social, infelizmente acompanhada de egoísmo e descrédito das Instituições o que torna imprescindível a percepção de formas concretas e legítimas de efetiva participação.

A participação popular se faz cada vez mais necessária para que haja um controle social das atividades da Administração, visando a diminuição das diferenças e uma distribuição dos investimentos para a área de Políticas Públicas na intenção de diminuir as desigualdades e propiciar uma vida mais digna à uma grande camada excluída da sociedade.

Neste sentido, os Conselhos de Políticas Públicas são instrumentos eficazes de participação popular, contribuindo significativamente para o aprimoramento da participação popular, representando um ambiente privilegiado para formas de manifestação da vontade, por intermédio da democracia deliberativa. Tais instituições, presentes na maioria dos municípios brasileiros, permitem efetivamente uma participação no controle e direcionamento de políticas públicas, sendo importantes instrumentos efetivadores de direitos fundamentais.

O objetivo deste artigo é abordar questões relacionadas à origem dos Conselhos de Políticas Públicas para problematizar aspectos da sua composição e atuação, tendo em vistas compreender o papel que desempenham no fortalecimento da democracia.

Adotou-se como metodologia para o desenvolvimento desse texto a pesquisa bibliográfica e documental, explorando a história e a composição dos Conselhos, para na sequência examiná-los como mecanismo de fortalecimento da democracia.

## 2. BREVE HISTÓRICO DOS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, principalmente a partir dos anos 1990, a sociedade civil tem sido chamada a participar de um conjunto de novos espaços de deliberação e gestão das Políticas Públicas.

O art. 1º da referida Carta Magna, afirma que a República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito, e como consequência

que a soberania está com o povo: “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. A característica democrática do Estado, implica no fato de que os direitos a serem garantidos devem expressar a vontade popular (SILVA, 2016, p.19).

Nesta seara, os Conselhos de Políticas Públicas são canais de participação que articulam representantes da população e membros do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos. Os Conselhos constituem, neste novo milênio, a principal novidade em termos de políticas públicas. Para a autora Maria da Glória Gohn, os Conselhos:

São agentes de inovação e espaço de negociação dos conflitos. Entretanto, há uma longa história e um acirrado debate na trajetória dos Conselhos envolvendo questões relacionadas com participação, formas de governo e representatividade, natureza da esfera pública, divisão de poder local, regional, nacional e global, além de temas mais abrangentes que configuram o cenário em que os Conselhos de desenvolvem, como o próprio sistema da democracia e os condicionantes políticos econômicos que influenciam as gestões públicas (2003, p.7).

A Constituição de 1988 redefiniu a posição e função dos Conselhos a partir de uma nova arquitetura jurídico-política que conferiu a estes, maior legitimidade, força e permanência. Os Conselhos apresentam-se como peças centrais no processo de reestruturação das políticas, atuando como “ponte” de interação entre o governo e a sociedade civil, na gestão de políticas públicas ou programas. Possuem autonomia normativa e são legitimados pelos novos princípios constitucionais da participação e da descentralização político-administrativa.

Os Conselhos se tornaram referência, pois alguns deles foram definidos pela Constituição de 1988 como obrigatórios, em vários níveis de definição das políticas são indispensáveis para aprovação de contas e repasse de recursos federais para Estados e Municípios. Tais institutos se caracterizam ainda por ter composição paritária, ou seja, as organizações da sociedade civil e as agências do Estado, possuidores muitas vezes de interesses distintos e algumas vezes antagônicos, devem se fazer representar, pois os Conselhos são espaços democráticos para expressão da verdade e a prevalência dos interesses da maior parte da sociedade.

Os Conselhos têm o caráter público e deliberativo, devendo funcionar como instâncias com competência legal para formular políticas e fiscalizar a sua implementação, garantindo assim a democratização da gestão.

A forma de atuação dos Conselhos não é algo novo na história. Pesquisadores abordam que a história dos Conselhos pode ser tão antiga quanto a

história da própria democracia (GOHN, 2003, p. 65). Nas palavras de Maria da Glória Gohn, em sua obra *Conselhos Gestores e participação sociopolítica*,

Em Portugal, entre os séculos XII e XV, foram criados ‘Concelhos’ municipais (escrito na época com c), como forma político-administrativa de Portugal, em relação às suas colônias. As câmaras municipais e as prefeituras do Brasil colônia foram organizados segundo esse sistema de gestão. Contemporaneamente, na realidade de Portugal, a forma tradicional dos Conselhos deu lugar aos conselhos urbanos, originários das comissões de moradores. (GOHN, 2013, p.65).

Muito embora os Conselhos de Políticas Públicas seja um tema recente na doutrina brasileira, já são conhecidos, de longa data, na história da humanidade. Há registros, que, já em Atenas, era possível visualizar os Conselhos, na figura do denominado “Conselho dos Quinhentos”, formado por membros eleitos por sorteio e responsáveis pelas funções executivas, cabendo à assembleia as decisões políticas supremas (COSTA, 2010, p. 212).

Luciana Tatagiba (2010, p. 29-31), em artigo intitulado *Os Conselhos e a Construção da Democracia no Brasil*: um rápido balanço de duas décadas de participação conselhistas, afirma que há registros de Conselhos atuando ainda no período ditatorial, principalmente nas áreas de saúde, educação e transporte. Para a autora, é possível visualizar três fases distintas na história dos Conselhos. A primeira, ainda no contexto ditatorial onde os Conselhos cumpriam função meramente figurativa na tomada de decisões, sendo então formados por pessoas notáveis, com a missão principal de aconselhar o executivo.

Na segunda fase, a pressão da sociedade pela redemocratização do Estado ensejava em um contexto de abertura política e novas formas de participação, a exemplo dos Conselhos Comunitários, que tinham a função de criar canais de interação entre população e Estado (Decreto nº 16.1000/79). Estes Conselhos eram usados como forma de manipular as demandas, pois os Conselhos ainda eram ligados diretamente ao Poder Executivo.

Por fim, a terceira fase, inaugurada pela Constituição Federal de 1988, que redefiniu a posição e a função da participação e da soberania popular. Foi somente na terceira, e última, fase que os Conselhos apresentaram-se como peças centrais na reestruturação de políticas, a exemplo dos Conselhos de saúde, da criança e do adolescente e de assistência social. As reivindicações dos movimentos sociais pela implementação dos direitos fundamentais e políticas públicas resultaram em uma mobilização decisiva para a proliferação dos Conselhos de Políticas Públicas.

No contexto histórico brasileiro existem, de acordo com a autora Maria da Glória Gohn, diversos modelos de Conselhos. Tem-se os Conselhos criados pelo poder público Executivo, para mediar suas relações com os movimentos e com as organizações populares. Há, ainda, os populares, construídos pelos

movimentos populares ou setores organizados da sociedade civil em suas relações de negociações com o poder público. Por fim, têm-se os Conselhos institucionais, com a possibilidade de participar da gestão dos negócios públicos criados por leis originárias do poder Legislativo, surgidos após pressões e demandas da sociedade civil (GOHN, 2003, p. 70).

Os Conselhos de Políticas Públicas foram a grande novidade das políticas públicas ao longo do processo de redemocratização, eles têm o papel de instrumento mediador na relação sociedade/Estado, na qualidade de instrumentos de expressão, representação e participação da população. Com o advento de Leis que regulamentaram a participação por meio de Conselhos deliberativos, de composição paritária, entre representantes do poder executivo e de instituições da sociedade civil, essas instituições foram se organizando e ganhando credibilidade e força à medida que várias leis passaram a exigir a existência de Conselhos como requisito para repasse de verbas.

Os Conselhos gestores são importantes porque são frutos de lutas e demandas populares e de pressões da sociedade civil pela redemocratização do país. Por terem sido promulgados no contexto de uma avalanche de reformas do Estado, de caráter neoliberal, vários analistas e militantes de movimentos sociais desacreditaram os conselhos enquanto possibilidade de participação real, ativa, esquecendo-se de que eles foram reivindicados e propostos pelos movimentos em passado recente. As novas estruturas inserem-se na esfera pública e, por força de lei, integram-se com os órgãos públicos vinculados ao poder Executivo, voltados para políticas públicas específicas, responsáveis pela assessoria e suporte ao funcionamento das áreas onde atuam. Eles são compostos, portanto, por representantes do poder público e da sociedade civil (GOHN, 2003, p. 84).

Além de garantir a cidadania como fundamento da República, a Constituição de 1988 estabeleceu o princípio da soberania popular, deixando clara a necessidade de descentralização do poder e de efetiva participação da comunidade ao tratar de saúde, assistência social e infância e juventude. Como aponta Avritzer (2009, p.34), não há previsão explícita na Constituição de 1988 dos Conselhos como instrumentos de controle social, apenas premissas que tratam da participação da comunidade na formação e controle das políticas públicas, cabendo à legislação superveniente sua formalização.

A título de ilustração, apresenta-se os principais Conselhos e seu respectivo instrumento normativo: Conselho Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/1981); Conselho Nacional de Política Criminal e Previdenciária (Lei 7.210/1984); Conselho Federal Gestor da Defesa dos Direitos Difusos (Lei 7.347/1985); Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (7.353/1985); Conselho do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Lei 7.998/1990); Conselho Nacional do Trabalho

(Lei 8.208/1990); Conselho Nacional de Saúde ( Lei 8.142/1990); Conselho Nacional da Previdência Social (Lei 8.213/1991); Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Lei 8.242/1991); Conselho Nacional de Assistência Social (Lei 8.742/1993); Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (Lei 8.842/1994); Conselho Nacional de Educação (Lei 9.394/1996); Conselho Nacional da Pessoa Portadora de Deficiência (Lei 10.683/2003); dentre diversos outros.(ALVES, 2013, 235-236).

A participação nos Conselhos pode ser traduzida como a possibilidade de discussão e representação dos interesses dos indivíduos, definindo, inclusive, a agenda pública. Convém mencionar que sua estrutura é legalmente definida, incluindo o caráter híbrido que permeia os Conselhos, já que há participação igualitária entre Estado e sociedade (administrador e administrados).

Muito mais do que um canal de comunicação entre a sociedade e o Estado, os Conselhos de políticas públicas, são instrumentos capazes de garantir que os anseios dos cidadãos serão amplamente discutidos, deliberados e efetivados.

Nesta nova perspectiva, os Conselhos são forma de assessoria especializada, incidindo indiretamente na Administração Pública. Para Berclaz, os Conselhos são um grupo de pessoas, composto paritariamente, a partir de uma institucionalidade reconhecida pelo Estado, de modo permanente, que se reúne ordinariamente para discutir de modo democrático determinados temas de atuação de política pública, voltado ao cumprimento de necessidades específicas, bem como controle e monitoramento das políticas públicas (BERCLAZ, 2013, p. 85-86).

Para o autor, os Conselhos possuem cinco funções, a saber: função administrativa/burocrática, função consultiva, função normativa/regulamentar, função fiscalizadora/controladora e a função decisória/deliberativa.

No plano administrativo-burocrático, estão as atividades de gestão dos Conselhos, como a guarda e as providências com relação aos documentos, o acompanhamento dos cadastros das Entidades, a gestão dos fundos, quando houver, organização de eventos e conferências promovidas pelo conselho, ou seja toda a parte organizacional para o funcionamento do Conselho.

Como papel consultivo, os Conselhos atuam na medida em que discutindo e negociando com o Poder Público, podem emitir pareceres, opiniões e posicionamentos quando estes se fizerem necessários. A lei nº 9790/90, prevê que o ente público, antes de celebrar termo de convênio e definir repasses para entidades, necessita do parecer do Conselho de Políticas Públicas da área. Outro exemplo é a Lei nº 8242/91, que criou o Conselho Nacional dos Direitos da criança e do adolescente, que prevê expressamente em seu art. 2º que cabe ao referido colegiado elaborar as normas gerais da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente.

Na esfera normativo/regulamentar, a figura dos Conselhos é valorizada à medida que suas resoluções ou deliberações podem, em determinados casos, vincular o Poder Executivo à decisão do Conselho.

Por fim, sob o ponto de vista do caráter fiscalizatório/controlador, os Conselhos, quando das adversidades, precisam ter firme posicionamento, não se deixando intimidar pelas possíveis represálias que poderão advir da Administração Pública. Por este motivo, os Conselhos muitas vezes não conseguem se organizar suficientemente, pois isto gera demanda comprometimento, e na atual conjuntura histórico-social, as pessoas não tem tempo para se dedicar ao que não pertence ao círculo de convivência dela.

Por último, o caráter decisório-deliberativo dos Conselhos, pois o que se espera desses órgãos é que eles tenham poder pra contestar, apontar, cobrar providencias e estabelecer diretrizes em relação à implementação e acompanhamento das Políticas Públicas.

O modelo de democracia que é atuante nos Conselhos deve ser analisado como forma de iniciativa que vem complementar o modelo de democracia representativo esporádico, a exemplo do voto nas eleições. No funcionamento dos Conselhos Administração e Sociedade estão próximos ininterruptamente e não somente em ocasiões pré-definidas. Essa curta distância entre Estado e população permite maior capacidade de fiscalização, controle e influência da sociedade no governo, o que incide diretamente no controle dos direitos fundamentais.

É sabido que com o grande número populacional da atualidade não haveria possibilidade de todas as pessoas participarem de todas as decisões nos moldes do que ocorria na Grécia antiga, por conta disso a existência dos Conselhos é a nova forma plausível de participação popular. A democracia participativo-deliberativa dos Conselhos contrapõe-se a ideia de democracia representativa, pois enquanto nesta o poder de decisão está nas mãos de uma “elite política”, na democracia participo-deliberativa, a política é construída a partir da pluralidade de interesses e sujeitos. Nesse sentido, Boaventura de Souza Santos faz as seguintes considerações:

Na democracia representativa elegemos os que tomam decisões políticas; na democracia participativa, os cidadãos decidem, tomam as decisões. Mas essa polarização deve ser matizada: primeiro, a democracia representativa tem uma parte de participação. O voto é isso, mas é uma participação complexa, porque envolve a ideia de renúncia à participação, e por isso é limitada. A democracia participativa, ao contrário, também tem delegações e formas de representação: há Conselhos e delegados (SANTOS, 2007, p. 92).

Conclui o autor discorrendo sobre as precauções que se deve tomar para que a democracia não seja mitigada:

Três condições são fundamentais para poder participar: temos que ter nossa sobrevivência garantida, porque se estamos morrendo de fome não vamos participar; temos que ter um mínimo de liberdade para que não haja uma ameaça quando vamos votar; e finalmente temos que ter acesso à informação.

A análise de Boaventura de Souza Santos é extremamente sensível, pois há de se reconhecer, que não são todas as pessoas que terão interesse em participar. Todavia, além da própria existência dos Conselhos, é preciso que estas Instituições possibilitem a participação da sociedade de uma forma geral, acreditando na educação para a participação, respeitando as particularidades e as dificuldades de cada cidadão, fazendo com que cada vez mais pessoas se sintam motivadas a participar, haja vista o grande número de pessoas que desconhecem a figura e a relevância destes órgãos de exercício da democracia.

### 3. A COMPOSIÇÃO DOS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS E SUA ATUAÇÃO

No Brasil, os Conselhos de Políticas Públicas são híbridos, ou seja, no momento de constituição dos Conselhos há paridade entre entes da Administração Pública e da Sociedade Civil Organizada, com a finalidade de se honrar o princípio da isonomia, bem como cumprir os preceitos da Democracia. Para tanto, os membros governamentais do Conselho são nomeados pelo Chefe do Executivo, por sua vez, os membros não governamentais são indicados por pessoas jurídicas ou Entidades representativas.

A paridade dos Conselhos deve ser efetiva e não apenas numérica, ou seja, todos os membros devem ter o conhecimento do seu papel dentro desta instância deliberativa, bem como saber quais os mecanismos que possuem para concretizar suas aspirações. Sobre a paridade citada, alerta Gohn:

Em relação à paridade, ela não é uma questão apenas numérica, mas de condições de uma certa igualdade no acesso à informação, disponibilidade de tempo, etc. A disparidade de condições para a participação em um conselho de membros advindos do governo daqueles advindos da sociedade civil é grande. Os primeiros trabalham em atividades dos Conselhos durante seu período de expediente em trabalho normal remunerado, têm acesso aos dados e informações, têm infraestrutura de suporte administrativo, estão habituados com a linguagem tecnocrática, etc. Ou seja, eles têm o que os representantes da sociedade civil não têm (pela lei, os conselheiros municipais não são remunerados nem contam com estrutura administrativa própria). Faltam cursos ou capacitação aos conselheiros de forma que a participação seja qualificada em termos, por exemplo, da elaboração e gestão das políticas públicas; não há parâmetros que fortaleçam a interlocução entre os representantes da sociedade civil com os representantes do governo.

É preciso entender o espaço da política para que se possa fiscalizar e também propor políticas; é preciso capacitação ampla que possibilite a todos os membros do conselho uma visão geral da política e da administração. Usualmente eles atuam em porções fragmentadas, que não se articulam(em suas estruturas) sequer com outras áreas ou Conselhos da administração pública (GOHN, 2003, p. 96).

Se a paridade não for respeitada, ou seja, se os membros representantes das entidades, que na maioria das vezes não detém o conhecimento técnico, não tiverem constante capacitação, corre-se o risco de se ter um conselho apenas simbólico, o que seria uma fraude ao conceito de democracia deliberativa. A falta de conhecimento dos conselheiros impede que o Conselho seja eficiente, que detenha as informações adequadas para que os debates sejam efetivos, e assim possa evitar as arbitrariedades ou a omissão proposital da Administração Pública.

Além da falta de conhecimento, a falta de comprometimento da sociedade civil muitas vezes impede que o Conselho seja atuante, pois são poucas as pessoas dispostas a se envolver e lançar mão de seus próprios interesses em prol da garantia da efetividade das Políticas Públicas para com a sociedade.

Uma das grandes dificuldades dos Conselhos de Políticas Públicas está em saber qual o procedimento que este utilizará para cumprir satisfatoriamente suas funções, até porque de nada adianta existir os direitos positivados na legislação se não existirem mecanismos que garantam sua efetivação, podendo ser útil para se pensar a questão dos Conselhos, a análise de Bobbio:

Finalmente, descendo do plano ideal ao plano real, uma coisa é falar dos direitos do homem, direitos sempre novos e cada vez mais extensos, e justificá-los com argumentos convincentes; outra coisa é garantir-lhes uma proteção efetiva. Sobre isso, é oportuna ainda a seguinte consideração: à medida que as pretensões aumentam, a satisfação delas torna-se cada vez mais difícil. Os direitos sociais, como se sabe, são mais difíceis de proteger do que os direitos de liberdade. Mas sabemos todos, igualmente, que a proteção internacional é mais difícil do que a proteção no interior de um Estado, particularmente no interior de um Estado de Direito (2004, p. 60).

Neste sentido, tem-se o conhecimento de que a proteção dos direitos sociais é mais complexa do que a proteção aos direitos de liberdade, pois enquanto estes exigem a inércia do Estado, aqueles exigem uma ação do Estado no sentido de propiciar aos cidadãos estes direitos.

Os Conselhos de Políticas Públicas têm como função jurídica o papel de controlar, monitorar o cumprimento das Políticas Públicas, pois deve ser um espaço de democracia deliberativa e luta para garantia de cada vez mais direitos, sem, por outro lado, exagerar na sobrecarga simbólica. Assim, deve-se

“cuidar” muito bem dos Conselhos, pois tais entes não podem possuir somente um poder simbólico, o que acabaria por favorecer em muitos casos as decisões arbitrárias da Administração Pública. Isto não quer dizer que Conselhos e Administração Pública devem ser antagônicos, pelo contrário, o saudável seria que ambos trabalhassem juntos, pois afinal o resultado das ações propostas por eles é a melhoria da qualidade de vida das pessoas.

Para que o Conselho tenha sua importância valorizada, tanto pela sociedade quanto pela Administração Pública, é necessário seu reconhecimento como fonte de juridicidade. Todavia, tal reconhecimento é dado pela própria legislação infraconstitucional dos Conselhos em espécie.

Neste sentido, os Conselhos de Políticas Públicas não devem ser submissos à Administração, mas precisam assumir postura de entidade de defesa de direitos, o que significa ser responsável pela exigência do cumprimento das Políticas Públicas e pela conscientização daqueles que são excluídos de que há formas de se pleitear por progresso e assim construir um futuro mais efetivo para a democracia.

Berclaz enfatiza o papel do conselho como novíssimos sujeitos sociopolíticos:

Os Conselhos sociais, afinal, na organização da sociedade civil brasileira, são novíssimos sujeitos sociopolíticos de dimensão coletiva capazes de estabelecer lutas e demandas de caráter emancipatório e transformador no campo das políticas públicas, o que se dá, evidentemente, em torno do necessário reconhecimento do poder que emana desses espaços, um poder de fiscalização (e de pressão) que a própria sociedade há de exercer sobre o Estado. É por isso que nenhum governo – a despeito da sua coloração partidária e inclinação democrática – pode hoje ignorar os Conselhos nos processos de implementação da política. Uma segunda ideia a ser posta nesse contexto parte da compreensão de que o direito não apenas não se limite à lei emanada formalmente do Estado como, outrossim, seja palco de luta, resistência, combate, instrumento de viabilização de justiça, bem comum e dignidade humana, devendo estar comprometido com a gestação do conhecimento democrático, pluralista e participativo que sirva a práticas sociais e políticas emancipadoras. Como uma das expressões de associativismo, é fundamental reconhecer que os Conselhos, assim como os movimentos sociais, tematizam e redefinem a esfera pública, ostentando grande poder de controle social e tornando-se matriz geradora de saberes (BERCLAZ, 2013, p. 270).

Pelo exposto, se percebe como é grande a importância dos Conselhos na realidade atual, pois embora ainda desconhecidos por muitos, eles são os novos sujeitos capazes de lutar e deliberar, de forma legítima, por melhorias e para atendimento das demandas da população.

Vislumbra-se na esfera dos Conselhos de Políticas Públicas, a possibilidade de a gestão ser compartilhada com a sociedade, fazendo com que a construção da política seja coerente com a realidade social e funcionando como órgão de mediação povo-poder (GOHN, 2003, p. 211). Para que isto ocorra, é necessário que as ações do Conselho sejam aceitas e reconhecidas pelo direito:

É com as interpelações que os Conselhos sociais devem fazer a respeito das carências e negatividades do Estado (sociedade política) na realização cotidiana das políticas públicas que se torna possível não só uma reciprocidade, mas a compreensão, pelo governante, de que na exterioridade do agir estatal existem lados opostos: beneficiados de seus acertos e vítimas de suas omissões e erros. É pela ação do conselho que o governante precisa reconhecer os efeitos e os reflexos do seu agir acertado ou equivocado. Para que essa percepção da importância do outro-cidadão se efetue não basta o reconhecimento do conselho como espaço político, mas também como fonte e base de juridicidade. De nada adianta os Conselhos cumprirem com as funções que lhe são próprias se o sentido dos seus enunciados for apenas ético-político e não tiver nenhuma incidência ou reflexo jurídico, o que pressupõe algum tipo de coerção (BERCLAZ, 2013, p. 260).

Assumindo função jurídica, os Conselhos têm muito mais autonomia e credibilidade perante a Administração, que saberá que suas atitudes serão cobradas, e pela sociedade, que a partir do momento que acreditar na efetividade dos Conselhos será estimulada naturalmente a participar ou, pelo menos, poderá recorrer ao Conselho na busca de solução para eventual injustiça percebida.

Para Maria da Glória Gohn (GOHN, 2013, p. 89-89), é necessário que os Conselhos se reafirmem com caráter deliberativo, pois a mera opinião não basta, ainda mais em municípios que não tem a tradição organizativo-associativa. Assumindo função meramente consultiva, os Conselhos poderão se tornar, e em muitos casos são, meros instrumentos de poder na mão de elites, falando em nome da comunidade sem realizar as atividades principais dos Conselhos que são a de fiscalização e monitoramento. Traçando um paralelo entre a atuação dos Conselhos e os princípios constitucionais, Berclaz reconhece estes órgãos como arena da democracia participativa:

Pensar nessa questão de princípio, obriga a entender que as políticas públicas não podem mais ser feitas de modo unilateral, de "cima para baixo", sem a participação e o controle do povo; afinal, a participação popular na construção daquilo que vai reger a sua própria vida é um dos termômetros necessários para avaliar até que ponto vivemos numa democracia ou, até que ponto, esta é uma meta imaginária ou muitas vezes um discurso aplicado para perpetuação do poder de uma classe dominante sobre subalternos (BERCLAZ, 2013, p. 262).

Como já analisado anteriormente, a Constituição brasileira se preocupou em garantir em vários trechos de seu texto a participação popular, inclusive deixando a soberania do Estado nas mãos do povo. Nesta análise, ao mitigar os espaços de participação e não reconhecê-los como fonte de criação jurídica, automaticamente se está mitigando a soberania e a participação popular, o que é uma afronta ao texto da carta magna de 1988:

É justamente no suprimento de necessidades insatisfeitas e negativas que se torna importante o papel dos Conselhos sociais como novos sujeitos coletivos de juridicidade, como subsídios importantes para a descoberta de valores cotidianos necessários para afirmação do paradigma da vida proposto por Dussel, a implicar, muitas vezes, a constituição de novos direitos, algo fundamental no contexto da América Latina e do Brasil no seu processo histórico-social periférico (BERCLAZ, 2013, p. 270).

Na busca pela defesa da garantia do Estado Democrático de Direito é que se encontram os Conselhos, como entidade de defesa da criação da política de base, e não de cima para baixo como ocorre rotineiramente. Reconhecer a eficácia dos Conselhos é, além de tudo, respeitar o que foi previsto pelo legislador Constituinte como princípio do Estado Democrático de Direito.

Com o advento da Constituição de 1988, a ideia de a política ser compartilhada vem sendo difundida, de modo que a descentralização tem sido utilizada com frequência, como forma de aumentar o grau democrático das Instituições. Nesta seara, os Conselhos têm sido reconhecidos como espaços de revigoramento da democracia, pois, por meio deles, a população tem a oportunidade de auxiliar na definição das políticas públicas e assim participar da criação de “novos direitos”, como bem leciona Berclaz:

Uma vez sistematizados os principais elementos relativos ao funcionamento prático dos Conselhos sociais, já tendo sido trabalhados os aspectos indicativos do seu traço político, propõe-se agora a hipótese de que a operação adequada desses colegiados democráticos serve não só como forte sinalizador das demandas e necessidades fundamentais da comunidade perante o Estado como também, a partir disso, permite a criação de novos direitos para além dos limites burocráticos e administrativos inicialmente pensados pelo poder público; direitos esses que, como visto, antes de meras imposições, também precisa partir de uma razão comunicativa capaz de estimular e fomentar consensos possíveis (BERCLAZ, 2013, p. 282).

Quando a população percebe que sua participação pode fazer a diferença, se sente motivada e incentiva às pessoas do seu convívio a participarem também, pois veem a oportunidade de fazer com que o Estado atue na sua função de melhorar as condições de vida daqueles que dependem dele para sua sobrevivência:

Sendo o Estado uma criação humana, evidente que sua existência precisa se justificar para aumentar a chance de reprodução da vida, não o contrário. É por conta disso que o Estado, na sua principal finalidade de existir perante o cidadão, precisa produzir políticas públicas que atendam e permitam incrementar a realização de direitos humanos (ter saúde, ter educação, ter o que comer/beber, ter onde morar etc.). Do mesmo modo, não há como se despertar interesse e motivação da sociedade em participar dos assuntos relativos ao Estado se não for com o propósito de criar condições capazes de melhorar a vida do povo (BERCLAZ, 2013, p. 283).

Com isto percebe-se a real função dos Conselhos, a de não só sinalizar a administração pública as demandas da população, mas criar efetivamente novos direitos.

A transformação e a inclusão da população nos interesses políticos não ocorrerão em curto prazo, pois na história do Brasil é recente a previsão da participação, e por este motivo não se tem a cultura da eficácia da participação. A realidade brasileira está contaminada por tradições centralizadoras, dependentes e autoritárias. No Brasil, a autonomia municipal e distrital nunca tomou forma e se desenvolveu, por este motivo se vê uma sociedade frágil, desorganizada e conflituosa, sempre subordinada a ações intervencionistas do Estado. O incentivo à participação popular se faz necessário, numa tentativa de mudar a realidade social, como leciona Wolkmer:

Parece claro, por conseguinte, que a ruptura com esse tipo de estrutura societária demanda profundas e complexas transformações nas práticas, na cultura e nos valores do modo de vida cotidiano. Além da subversão do pensamento, do discurso e do comportamento, importa igualmente reordenar o espaço público individual e coletivo, resgatando formas de ação humana que passam por questões como “comunidade”, “políticas democráticas de base”, “participação e controle popular”, “gestão descentralizada”, “poder local ou municipal” e “sistema de Conselhos” (WOLKMER, 2011, 249).

O autor ainda pontua:

Quando se dissemina a discussão sobre a mudança dos paradigmas em nível do político e do social e sobre as formas alternativas de legitimidade a partir de novos sujeitos coletivos “comunidade”. Ainda que possa carregar um sentido por vezes vago e difuso, a noção de comunidade implica certo aglomerado social com características singulares, interesses comuns e identidade própria, que, embora inseridos num espectro de relações pulverizadas por consenso/dissenso, interligam-se por um lastro geográfico espacial, coexistência ideológica e carências materiais (WOLKMER, 2011, 249).

As necessidades em comum são o elo que ligam pessoas para que juntas trabalhem em busca de um mesmo ideal. A soberania local será cada vez mais efetivada quando a comunidade entender que a redemocratização passa pela participação ativa das entidades de base:

Assim, toda e qualquer proposta de transformação e organização urbano-industrial de massa no espaço público e periférico e dependente passa, hoje, necessariamente por políticas democráticas assentadas na descentralização, participação e controle das bases. Mais do que nunca, em estruturas periféricas como a 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 (WOLKMER, 2011, 253).

Com base nos ensinamentos de Wolkmer, nota-se a importância dos Conselhos como instâncias deliberativas de fortalecimento do poder local e da participação popular, na busca pelo revigoramento da democracia. O conceito de poder local é mais abrangente que o conceito de governo local, uma vez que aquele poder pode penetrar no governo local, interferindo nas políticas públicas locais.

Desde os anos 1990, o poder local passou a ser visto como formas de organização e participação popular e como dinamizador de mudanças sociais, vencendo a antiga ideologia de ser sede das elites (GOHN, 2003, p. 34). O reconhecimento do poder local valoriza a cultura de cada indivíduo, ampliando as possibilidades e atendendo melhor as especificidades de determinada comunidade:

A dimensão da cultura contribuiu para a redefinição do poder local. O resgate de valores, tradições, hábitos, costumes, folclore, mitos, crenças e lendas, envolvendo aspectos de antropologia, da história e da sociedade local, levou à redefinição da cultura, antes tida como domínio das elites e dos acervos em museus, para uma concepção em que há lugar para o cidadão comum como ator histórico, consumidor e produtor de bens culturais. Com isso, ampliaram-se os espaços para desenvolvimento de novas formas de cultura política e projetaram-se localidades e novos agentes, pois são os atores sociais e políticos que dão reconhecimento e legitimação ao local (GOHN, 2003, p. 35).

Os conceitos de poder local, governança local, trazem a ideologia de uma política de base, voltada realmente para a comunidade em que se está enquadrado, por este motivo é um reforço na busca pela soberania local.

Os mecanismos participativos se baseiam no engajamento popular como recurso produtivo central, a participação dos cidadãos possibilita a formação de diagnósticos sobre as demandas públicas. Além disto, a experiência participativa educa a respeito da responsabilidade de cada indivíduo na fiscalização das ações da Administração Pública, fazendo com que exerçam a cidadania e se conscientizem da importância da efetividade da governança local:

[...] deve ser entendido o novo conceito de governança local e inserir-se a discussão sobre os Conselhos gestores. Se compostos por lideranças e grupos qualificados – do ponto de vista do entendimento de seu papel, limites e possibilidades – e articulados a propostas e projetos sociais progressistas, podem fazer política tornando públicos os conflitos; enquanto interlocutores públicos poderão realizar diagnósticos, construir proposições, fazer denúncias de questões que corrompem o sentido e o significado do caráter público das políticas, fundamentar ou reestruturar argumentos segundo uma perspectiva democrática; em suma, eles podem contribuir para a ressignificação da política de forma inovadora. Seu impacto na sociedade não será dado por índices estatísticos, mas por uma nova qualidade exercitada na gestão da coisa pública ao tratar o tema da exclusão social não meramente como inclusão em redes compensatórias destinadas a clientes/consumidores de serviços sociais. Eles podem cumprir um papel muito diferente do integrativo/assistencial atribuído, no passado, a outras formas de Conselhos, como os comunitários/assistencialistas, compensatórios e integrativos. Isso tudo pressupõe transformar o Estado em um campo de experimentação institucional, onde coexistam soluções institucionais e coletivas permanentes de cidadãos organizados, todos participando sob dadas igualdades de condições (GOHN, 2003, p. 45).

Pelo exposto, é reconhecida a relevância dos Conselhos de Políticas Públicas nas práticas de governança local, pois são uma instância eficaz de poder, capaz de criar novos direitos e fortalecer a democracia, atuando na defesa de uma Administração mais justa.

#### 4. OS CONSELHOS COMO MECANISMOS DE FORTALECIMENTO DA DEMOCRACIA: IMPASSES E DESAFIOS

Acreditar na importância da participação nos Conselhos para o fortalecimento da democracia, significa partir da premissa que o ator político nunca poderá representar de modo perfeito e totalmente transparente o interesse do cidadão, pois sempre há uma distância entre governante e governado, restando claro que a produção da política estatal não pode se resumir às instituições tradicionais, que não são eficazes em dar resposta aos problemas detectados na base.

Para Enrique Dussel (2007, p.110), a democracia “é um sistema a ser reinventado perenemente (...) é um sistema institucional que terá de saber transformar perenemente”, assim, necessário aperfeiçoar as formas de participação, acompanhando a realidade social. É necessário que haja identificação para que o cidadão se sinta estimulado a participar democraticamente (BERCLAZ, 2013, p.191).

Os Conselhos de Políticas Públicas são espaços de exercício do poder, com capacidade de criar possibilidades transformadoras nas democracias contemporâneas, dando um caráter “palpável” à política e mitigando o problema da ficção simbólica do povo como soberano não se efetivar na prática:

Ao reduzir a margem da liberdade excessiva do gestor, submetendo-o a controle social-popular do poder cidadão no que tange às políticas públicas elaboradas, tem-se mais uma demonstração do quanto os Conselhos sociais contribuem para qualificação e fortalecimento da democracia como sistema de governo, outro traço notável se sua expressão política na atualidade ( BERCLAZ, 2013, p.193).

A participação e a deliberação aparecem no centro de um grande debate sobre a renovação da democracia, proposta para a qual Conselhos, concorrem como expressivos canais de inovação, por consistirem instrumentos de ampliação e radicalização de uma democracia social (LEAL, 2005, p. 402), capazes de conceber um novo modo de produção de conhecimento, representando não apenas alternativas.

(...) cumpre entender que os Conselhos devem ser mantidos distante dos extremos, conservando sua ação estratégica. Nem espaços conservadores “transformistas” cooptados aquém do que podem alcançar, muito menos instância utópica permanentemente irrealizável situadas além da ordem de factibilidade; antes, espaço funcional crítico e livre que, ao mesmo tempo em que reconhece suas limitações, não deixa de lado o necessário horizonte transformador da realidade (BERCLAZ, 2013, p.194).

Os Conselhos podem estabelecer novas orientações e direcionamentos no poder de modo a conformá-lo com uma soberania verdadeiramente popular, em que os governantes respeitem os anseios do povo. Ademais, há de se reconhecer o fato de essas instâncias de participação ampliada exercerem o papel de genuínas agências culturais, responsáveis pela socialização política e promoção educativo-pedagógica para fortalecimento da cidadania e da democracia, seja diretamente para os membros não governamentais (e movimentos sociais) que o integram, seja indiretamente para a sociedade neles representada que pode acompanhar e se beneficiar com o bom desempenho de suas atividades (BERCLAZ, 2013, p. 198).

A concepção da esfera pública deliberativa sustentada por Habermas, ao defender a necessidade das reivindicações saírem do campo informal por intermédio da comunicação para exercerem influência sobre o poder administrativo do sistema responsável pela institucionalização das decisões políticas, encontra nos Conselhos importantes arenas funcionais, verdadeiros espaços de intermediação existentes nos mais diversos níveis federativos que asseguram porosidade necessária à consolidação de uma democracia legítima.

Com a consequente ampliação da participação política, a implementação e o funcionamento dos Conselhos sociais tornam factível a realização de uma verdadeira soberania popular transformadora na qual, mais do que a mera previsão de reconhecimento da comunidade política, dá-se ao povo no seu conceito complexo, o restabelecimento da verdadeira titularidade da soberania e efetivação da essência democrática da Constituição:

Ao permitirem decisões consensuais produzidas em espaços inseridos normatizados por uma filosofia da razão comunicativa que permite ao povo (comunidade real de comunicação) apresentar o discurso de modo simétrico, paritário e sem risco de violência, os Conselhos sociais revigoram a democracia para além da ordem vigente, no caminho de um projeto transformador pautado por um princípio de legitimação crítico, libertador e popular (BERCLAZ, 2013, p.202).

Assim, acredita-se que os Conselhos são ambientes capazes de propiciar a argumentação racional, descrita por Habermas em sua Teoria da Ação Comunicativa, já que os membros do Conselho participam, podendo argumentar suas ideias e discutir prioridades chegando a um consenso no momento da deliberação, quando decidem o que será viável naquele momento. Além disso, os Conselhos tem a capacidade de definir políticas inibindo o monopólio estatal. Nas palavras de Wolkmer (2001, p.259):

Não resta dúvida de que a forma democrática mais autêntica de participação, deliberação e controle é o “sistema de Conselhos”, disseminado nos diferentes níveis da esfera e do poder local. (...). O “sistema de Conselhos” propicia mais facilmente a participação, a tomada de decisões e o controle popular no processo de socialização, não só na dinâmica do trabalho e da produção, como igualmente na distribuição e no uso social.

É fato que os Conselhos ainda encontram limitações de diversas espécies, especialmente pelo fato de que tais instituições ainda são pouco conhecidas para além do universo das organizações da sociedade civil diretamente envolvidas com a temática. Todavia também é fato que, apesar de todas as resistências, o projeto democrático-participativo trazido pela Constituição de 1988 vem se impondo na sociedade. Os Conselhos de Políticas Públicas são importantes espaços de convivência democrática e aprendizado tanto para os atores sociais quanto para o Estado.

Infelizmente, os Conselhos encontram muitas barreiras, especialmente com relação à sua dependência para com os governos bem como a tendência à burocratização. Para Luciana Tatagiba, os Conselhos devem garantir sua legitimidade com a realização de audiências mais ampliadas, que extrapolem os atores diretamente envolvidos com a produção da política (TATAGIBA, 2012, p.74). Ao destacar a importância de audiências mais amplas, a autora demonstra sua preocupação com a garantia da seriedade das deliberações dos Conselhos, já que muitas das vezes há uma justaposição de competências no interior dessas Entidades:

Afinal, nos Conselhos, os atores sociais que carregam as demandas para dentro do Estado o fazem também em nome dos interesses das organizações que eles representam. (...) estamos chamando a atenção para o fato de que as responsabilidades institucionais conferidas aos Conselhos gestores no âmbito das políticas implicam uma justaposição de competências para seus atores: eles encaminham e ao mesmo tempo deliberam sobre demandas sociais; exercem o controle social e ao mesmo tempo são objetos desse mesmo controle (TATAGIBA, 2012, P.76)

Alves (2013, p.239), partilha desta preocupação, guardando uma significativa desconfiança com o consenso existente no interior dos Conselhos. Em sua pesquisa junto aos Conselhos de Assistência Social e dos Direitos da Criança e do Adolescente, o autor destaca que “raramente as iniciativas de discussão foram seguidas de reação de outro ator”, restando claro o nível de “harmonia” existente no interior dos Conselhos. O autor ressalta ainda, que em algumas áreas os Conselhos não possuem qualquer eficácia, principalmente pelo pouco envolvimento da sociedade civil.

Assim, é necessário reconhecer que o caráter híbrido dos Conselhos ao mesmo tempo em que tem relevante potencial de democratizar decisões políticas, traz consigo os riscos de que essas decisões atendam interesses específicos. Todavia, assim como as demais instâncias participativas, os Conselhos são peças estratégicas do projeto de democratização do Estado, não sendo o único responsável por todo o projeto democrático-participativo.

Como alternativa para aprimoramento destas Instituições, Luciana Tatagiba, sugere criatividade na implementação de novas formas de comunicação com a esfera pública, que traduzam os temas dos Conselhos, visando realizar audiências públicas mais ampliadas, articulando mais atores sociais e incluindo cada vez mais pessoas no círculo virtuoso e promissor da participação democrática (TATAGIBA, 2012, p.78).

Indispensável também para uma atuação efetiva dos Conselhos, a participação do Ministério Público. Nos termos do art. 127<sup>caput</sup> da Constituição Federal, cabe ao Ministério Público a defesa do regime democrático, logo,

sendo os Conselhos espaços de democracia deliberativa/participativa, compete à instituição ministerial resguardar a existência e o funcionamento regular destas instâncias, para BERCLAZ (2013, p.285):

Ao Ministério Público, assim, cabe recomendar e postular a criação dos Conselhos ainda inexistentes, cobrando a estruturação adequada para regularização de aspectos relacionados ao seu funcionamento, atuando no sentido de verificar se há composição paritária, zelando pelo cumprimento efetivo das funções mediante necessidade de reuniões periódicas e públicas com pautas prévias amplamente divulgadas, resguardando a autonomia financeira e orçamentária do colegiado, cujos membros devem possuir preparação e formação continuada custeada pelo Estado para cumprimento de seu papel, entre outras diversas possibilidades.

Imprescindível ainda a atuação do Ministério Público, ao constatar que cabe à este órgão a responsabilidade de fazer valer a deliberação do conselho, especialmente atuando junto ao Poder Judiciário, já que os Conselhos não possuem capacidade para propor ações coletivas (GONÇALVES, 2013).

A aplicabilidade das decisões dos Conselhos atrela-se de forma decisiva ao papel a ser desenvolvido pelo Ministério Público como instituição que, ao exercer parcela da soberania estatal (representando o povo e a sociedade brasileira), precisa fazer valer as decisões e posições tomadas pelos Conselhos sociais no regular cumprimento das funções. Ao garantir o cumprimento das deliberações, o Ministério Público dá efetividade às decisões da sociedade, contribuindo diretamente para a realização do próprio Estado de Direito, segundo Berclaz “postulado último que vale todo e qualquer esforço” (BERCLAZ, 2013, p.294).

Analisando as potencialidades e os impasses apresentados, extrai-se que os Conselhos ainda são deficitários em muitos aspectos, especialmente por ainda não conseguirem alcançar grande parcela da sociedade, necessitando de um efetivo trabalho em sua divulgação e incentivo, especialmente conforme já mencionado alhures, com a ampliação das audiências bem como o incentivo do Ministério Público.

Todavia, tais impasses não minimizam a importância destas Instituições como mecanismos possíveis de efetivação do Estado Democrático de Direito, já que fazem parte da realidade, necessitando, assim como qualquer Instituição de constante aprimoramento, para que atinja cada vez mais seu objetivo, qual seja, de propiciar um ambiente adequado de participação, argumentação, e tomada de decisões, fazendo valer à soberania popular e os ideais democráticos, conforme garante a Constituição de 1988.

## 5. CONCLUSÃO

O governo “do povo pelo povo” ou a democracia, é fundamento da Constituição Brasileira de 1988, que garantiu a soberania popular, facultando ao povo a possibilidade de exercê-la diretamente ou por meio de representantes.

Os Conselhos de Políticas Públicas são Instâncias paritárias, amparadas na Constituição Federal de 1988 e que tem como finalidade justamente ser uma ponte entre Estado e Sociedade, rompendo como monopólio estatal nas decisões que atingem diretamente à sociedade. Assim, os Conselhos podem ser compreendidos como um local adequado para o exercício da argumentação e tomada de decisões de forma democrática e eficiente.

O projeto democrático-participativo trazido pela Constituição de 1988 legitima as deliberações dos Conselhos, vez que estas consistem no fruto da discussão dos diversos segmentos da sociedade, síntese do espírito democrático embutido no texto Constitucional vigente.

Nesta seara, os Conselhos de Políticas Públicas não são apresentados como “panaceia” para os sérios riscos e ameaças que a Democracia brasileira sofre, mas especialmente, em tempos de extrema apatia política, faz-se necessária a valorização das Instituições de participação democrática existentes, como destaque para os Conselhos de Políticas Públicas, por consistirem em uma realidade na maioria dos municípios brasileiros, sendo uma factível forma de exercício da democracia, na busca pela efetivação do Estado Democrático e exercício da soberania popular.

## REFERÊNCIAS

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

ALVES, Fernando de Brito; LIMA, Jairo Neia. BETWEEN CONSENSUS AND DISSENSUS: INSTITUTIONAL DIALOGUE BEYOND THE DICHOTOMY DELIBERATION VS. AGONISM. *Argumenta Journal Law, Jacarezinho - PR*, n. 24, jul. 2016, p. 51-62.

ALVERGA. Carlos Frederico Rubino Polari de. *Democracia Representativa e Democracia Participativa no Pensamento de Locke e Rousseau*. Dissertação-Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, 2013.

AVRITZER, Leonardo. *A moralidade da democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática/ Leonardo Avritzer.- São Paulo: Perspectiva; Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1996.*

- \_\_\_\_\_. Experiências nacionais de participação social. Leonardo Avritzer (Org.). São Paulo: Cortez, 2009.
- \_\_\_\_\_. A moralidade da democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática/ Leonardo Avritzer.- São Paulo: Perspectiva, 2012.
- \_\_\_\_\_. Impasses da democracia no Brasil. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.
- BARRETO, Leonardo. Quanto de quê? O debate teórico e os estudos de democratização. 2006. 113f. Dissertação- Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília. 2006.
- BONAVIDES, Paulo. Ciência Política. 10ª ed. São Paulo: Malheiros Editores.2004.
- \_\_\_\_\_. A evolução constitucional do Brasil. Estudos Avançados. São Paulo , v. 14, n. 40, p. 155-176, dez. 2000 . Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142000000300016&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142000000300016&lng=pt&nrm=iso)>. acessos em 09 out. 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142000000300016>.
- BOBBIO, Norberto. Estado, governo e sociedade: por uma teoria geral da política. Tradução Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. (Coleção Pensamento Crítico, v. 69).
- CAMBI, Eduardo. Neoconstitucionalismo e neoprocessoalismo: direitos fundamentais, políticas
- CARVALHO, José Murilo de. 1939. Os bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.
- CHAUI, Marilena. Cultura e democracia. Crítica e emancipação: Revista Latinoamericana de Ciências Sociais. Buenos Aires, 2008, p.53-76.
- CHAUI, Marilena. Cultura e democracia:o discurso competente e outras falas. São Paulo: Cortez, 2011.
- COUTINHO, Carlos Nelson. Contra a corrente: ensaios sobre a democracia e socialismo. -São Paulo: Cortez, 2000.
- DUSSEL. Enrique. 20 teses de política. São Paulo: Expressão Popular, 2007, p.110).
- FERNANDES. Adélia Barroso et al. Espaço Público, política e ação comunicativa a partir da concepção habermasiana. Revista Estudos Filosóficos nº 6 /2011 – versão eletrônica – ISSN 2177-2967 <http://www.ufsj.edu.br/revistaestudosfilosoficos> DFIME – UFSJ - São João del-Rei-MG Pág. 116-130.
- GONÇALVES, Leonardo Augusto. O MINISTÉRIO PÚBLICO NA TUTELA DOS DIREITOS SOCIAIS: ATUAÇÃO NO ÂMBITO DAS POLÍTICAS

PÚBLICAS. *Argumenta Journal Law*, Jacarezinho - PR, n. 11, p. 183-216, fev. 2013.

GOHN, Maria da Glória. 500 anos de lutas sociais no Brasil: movimentos sociais, ONGs e terceiro setor. *Rev. Mediações*, Londrina, V. 5. N. 1, p. 11-40, jan/jun. 2000.

\_\_\_\_\_. *Conselhos Gestores e participação sociopolítica*. 2.ed. São Paulo, Cortez 2003.

\_\_\_\_\_. *O protagonismo da sociedade civil: movimentos, ONGs e redes solidárias*. 2.ed. São Paulo, Cortez, 2008.

\_\_\_\_\_. *História dos movimentos e lutas sociais: a construção da cidadania dos brasileiros*. - 6ª ed. - São Paulo: Edições Loyola, 2011.

GUIMARÃES, Ulysses. *Anais da Assembleia Nacional Constituinte: Brasília: Senado Federal – Subsecretaria de Anais*, v.25.1988.

HARVEY, David. Zizek, Slavoj. ALI, Tariq et al. *Ocuppy: movimentos de protesto que tomaram as ruas*. São Paulo: Boitempo, 2012.

PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Tradução de Luiz Paulo Rouanet. - Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PEREIRA, Mozart Silvano. *Democracia, legitimidade e capitalismo: para uma crítica da teoria jurídico-política de Habermas*. 2013. 216 f. Dissertação - Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná. 2013.

SAES, Décio Azevedo Marques de Saes. *A questão da evolução da cidadania política no Brasil*. *Estudos Avançados*. São Paulo, v. 15, n.42, p. 379-410.

SANTOS, Boaventura de Souza. *Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa/ Boaventura de Souza Santos, organizador*. – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

\_\_\_\_\_. *Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social*. São Paulo: Boitempo, 2007.

\_\_\_\_\_. *A gramática do tempo: para uma nova cultura política*. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2010.

SILVA, Alice Rocha da; SILVA, Matheus Passos. *Uma proposta de reforma da estrutura partidária do Brasil com base no dever fundamental de participação política*. *Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC*. Ceará, v. 36.2, p.17-64, jul./dez. 2016.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 27ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

SILVA, Denissonet al. Teoria democrática contemporânea modelo democrático competitivo e modelo democrático popular. Em Tese, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 1-27, maio 2013. ISSN 1806-5023. Disponível em:

TATAGIBA, Luciana. 1984, 1992 e 2013. Sobre ciclos de protestos e democracia no Brasil. Política e Sociedade - Florianópolis - Vol 13. N. 28 - Set/Dez 2014.

\_\_\_\_\_. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 109, p. 68-92, jan./mar. 2012

TEIXEIRA, Ricardo Jacinto Dumas. O conceito de sociedade civil: um debate a partir do contexto da Guiné-Bissau. Estudos de Sociologia. Rev. Do Progr. De Pós Graduação em Sociologia da UFPE. V.2, n.15.p.161-180.

WOLKMER, Antônio Carlos. Pluralismo jurídico. 3.ed. São Paulo: Alfa-Omega, 2001.

**Submetido em: 3 abr. 2017. Aceito em: 14 fev. 2018.**