



UNIVERSIDADE PRESIDENTE ANTÔNIO CARLOS - UNIPAC
DEPARTAMENTO DE PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO EM DIREITO

WAIDD FRANCIS DE OLIVEIRA

DEMOCRACIA E ORÇAMENTO PÚBLICO
POSSIBILIDADES DE DEMOCRATIZAÇÃO DO ORÇAMENTO POR
MEIO DE INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR

JUIZ DE FORA
2012

WAIDD FRANCIS DE OLIVEIRA

DEMOCRACIA E ORÇAMENTO PÚBLICO
POSSIBILIDADES DE DEMOCRATIZAÇÃO DO ORÇAMENTO POR
MEIO DE INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado em Hermenêutica e Direitos Fundamentais da Universidade Presidente Antônio Carlos – UNIPAC, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de Concentração: Direitos Fundamentais e Hermenêutica Jurídica.

Orientador: Prof. Dr. Nuno Manuel Morgadinho dos Santos Coelho

JUIZ DE FORA
2012

WAIDD FRANCIS DE OLIVEIRA

DEMOCRACIA E ORÇAMENTO PÚBLICO
POSSIBILIDADES DE DEMOCRATIZAÇÃO DO ORÇAMENTO POR
MEIO DE INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR

Dissertação apresentada à Universidade Presidente Antônio Carlos – UNIPAC, como requisito parcial para obtenção do grau Mestre em Direito.

BANCA EXAMINADORA

Nome dos membros da banca examinadora:

José Luiz Quadros

Universidade Federal de Minas Gerais

Sebastião Trogo

Universidade Presidente Antônio Carlos

Nome do orientador:

Nuno Manuel Morgadinho dos Santos Coelho:

Universidade Presidente Antônio Carlos

Dedico às minhas filhas Ana Helena, Maria Fernanda e à minha esposa Beatriz.

AGRADECIMENTO

Agradeço ao pai Oxossi.

Agradeço ao meu Orientador Professor Dr. Nuno Manuel Morgadinho dos Santos Coelho pela paciência e orientação.

Agradeço à minha família que me apoiou sem restrições.

“Sentir profundamente qualquer injustiça cometida contra qualquer pessoa, em qualquer parte do mundo, é a qualidade mais bonita de um revolucionário.” Che Guevara.

RESUMO

O trabalho apresentado traz uma pesquisa referente às origens do orçamento público. Mostra a legislação pertinente à elaboração do orçamento público federal prevista na legislação nacional. Aborda a origem, o fundamento e o conceito do princípio representativo à luz do marco constitucional liberal e do projeto político burguês, seguida de uma reflexão do pensamento do Abade Emmanuel Joseph Sieyès com suas ideias de representação e soberania da nação. Apresenta a teoria da democracia participativa com reflexões sob a visão de Jean Jacques Rousseau e sua doutrina da soberania popular. Mostra-nos a previsão para o exercício da democracia participativa na Constituição da República Federativa do Brasil. Analisa as possibilidades de participação popular previstas em nosso ordenamento jurídico e finalmente conclui pela possibilidade de uma efetiva participação popular na elaboração do orçamento público por meio dos conselhos de direitos e garantias, aliado a um controle dos gastos realmente necessários para o bem estar daqueles que detém a verdadeira soberania, o povo.

Palavras-chave. Participação – Democracia - Orçamento público.

ABSTRACT

The presented work provides a survey regarding the origins of the public budget, both in antiquity and in the Middle Ages. Shows the legislation establishing the budget federal public under national law. Discusses the origin, the foundation and concept of the representative principle in the light of the understanding of the teacher and lawyer Paul Bonavides, followed by sampling of the thought of Emmanuel Joseph Sieyès Abbot with his ideas of representation and sovereignty of the nation. It is discussed further under the eminent jurist Bonavides, representative and participatory democracies with their ideologies. Show us the forecast for the exercise of such democracies in the Constitution of the Federative Republic of Brazil. Analyzes opportunities for popular participation envisaged in our legal system and finally concludes the possibility of an effective popular participation in public budgeting, coupled with a spending control really necessary for the welfare of those who hold the true sovereign, the people.

Keywords. Participation – Democracy - Public budget

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	10
2. Orçamento Público.....	15
2.1 Análise Histórica.....	15
3. Elaboração do Orçamento Público no Brasil.....	20
4. A origem, o fundamento e o conceito do princípio representativo no marco constitucional liberal e no projeto político burguês	26
5. A Democracia Participativa.....	36
6. A previsão para o exercício da Democracia Participativa na Constituição da República Federativa do Brasil.....	46
7 Conselhos de Direitos e Garantias, sua História e seus elementos.....	53
7.1. A história dos Conselhos de Direitos e Garantias no Brasil.....	53
7.2. Conceito.....	57
7.3. Paridade.....	61
7.4. Atores.....	64
7.5. Funcionamento.....	67
7.6. Fiscalização.....	69
7.7. Regimento interno.....	71
7.8. O Papel do Poder público.....	73
7.9. As assembleias e fóruns que discutem as políticas públicas e elegem os conselheiros.....	74
8. Conclusão.....	76
9. Referências.....	79

1 INTRODUÇÃO

O primeiro momento na Idade Média em que ocorreu a limitação do Poder de um estado investido na pessoa de seu Rei deu-se na Inglaterra, tendo como pano de fundo a questão orçamentária. O Rei John de Lackland, conhecido como Rei “João sem Terra”, se vê diante de uma situação de crise financeira proveniente de gastos excessivos da coroa, tendo como única saída o aumento de impostos sobre os bens e rendas dos Barões Feudais. A atitude do Monarca causa insatisfação e beligerância, culminando com a preparação de uma marcha contra o próprio Rei. Antes que aconteça o confronto, as duas forças decidem assinar uma carta de intenções, que ficou conhecida como Magna Carta, limitando o poder do Rei e prescrevendo que a partir daquele momento qualquer instituição ou majoração de impostos deveriam ser consentidos por um conselho, estabelecendo a partir de então o princípio de que toda lei criada no reino deveria ter o consentimento dos governados, devidamente representados.

A Magna Carta é considerada o primeiro documento histórico de limitação do poder de um Estado, surgindo com aquele documento um importante movimento para o fortalecimento das ideias que culminariam no constitucionalismo moderno¹.

Mais tarde na França, a população pertencente ao terceiro estado, incentivada pelos burgueses, revolta-se contra o clero e a nobreza, pertencentes ao primeiro e segundo estados, diante também da insuportável carga tributária exigida daqueles, cobrança que agravava ainda mais a situação de penúria da mencionada população. O Abade e líder revolucionário Emmanuel Joseph Sieyès consegue reunir o terceiro estado, e na ausência de representação dos demais estados, que numa tentativa de golpe, esvaziam a assembleia, o revolucionário então declara os presentes uma assembleia constituinte e cria, dentre outras garantias, o voto por representação pessoal, abolindo a forma anterior do voto por estado.

Quase ao mesmo tempo os habitantes da Nova Inglaterra, sentindo-se oprimidos por sucessivos ataques aos seus direitos e pelos onerosos impostos exigidos pela coroa britânica, não tiveram outra saída senão o ato pela sua libertação.

No Brasil não foi diferente. Também em 1789 a crise econômica da capitania de Minas Gerais agravou-se muito com a elevação da dívida com a coroa portuguesa. Diante do

¹ MAGALHÃES, José Luiz Quadros de, Constitucionalismo e ideologia: uma discussão cinematográfica, in Revista da Faculdade de Direito de Conselheiro Lafaiete. Nova fase, v.3, 2007, pág.261-287.

atraso nos pagamentos dos impostos por parte dos mineradores, um novo tributo foi criado. Intitulado “*a derrama*”, este exigia que toda a população tornara-se obrigada a contribuir, propiciando o motivo para a revolta, conhecida como Inconfidência Mineira: movimento de inspiração liberal e republicana pela independência de Minas Gerais, que se propunha a criar uma República, com a capital em São João Del Rei².

A declaração dos direitos do homem e do cidadão francesa deixa bem claro a preocupação com o orçamento público, atribuindo o direito a todo cidadão de fiscalizar por si ou por seus representantes toda a trajetória do processo orçamentário, qual seja, os gastos dos recursos desde a arrecadação, auferindo-lhes a prerrogativa de pedir contas a todo agente público pela sua administração.

Na declaração de independência norte-americana é evidente a insatisfação pela criação ou reajuste do imposto sem o consentimento da população.

O processo orçamentário brasileiro é regido pela Lei 4.320 de 1964, que regulamenta todo o processo no âmbito da União, dos estados e dos municípios. A iniciativa para a elaboração do Orçamento Público no Brasil está previsto nos artigos 84, inciso XXIII e 165 da Constituição Federal, cabendo a iniciativa somente ao Presidente da República no caso da União e ao chefe do Poder executivo nos demais entes da federação. Ao Poder Legislativo cabe a aprovação ou não do orçamento apresentado, bem como a proposição de emendas supressivas ou aditivas, sendo que neste último caso, é obrigatória a indicação das fontes de recursos para tal fim.

A questão a ser exposta é justamente o distanciamento da população na elaboração do orçamento público. Mesmo diante de Princípios como o participativo e da descentralização político-administrativa, ambos elencados em nosso ordenamento jurídico supremo, vai longe a possibilidade de participação e consentimento expresso por parte dos cidadãos, seja na criação, no reajuste, no planejamento e principalmente na aplicação dos recursos públicos.

Essa questão remete-nos a uma discussão acerca do melhor modelo de democracia, e permite profundas reflexões sobre os modelos de participação e de sua adoção, adotados pela Constituição Federal de 1988, dentre eles, os instrumentos de participação indicados expressamente: o Plebiscito, o Referendo e a Iniciativa Popular. Mesmo neste traçado institucional, contudo, outro modelo de participação torna-se uma alternativa necessária e chama atenção por diversos motivos; a participação direta na deliberação dos gastos públicos

²GARCIA. Maria, 1789: Inconfidência Mineira, a Revolução Francesa do Brasil. Tributação e o direito à liberdade. Revista de Direito Constitucional e Internacional. Ano 18, n. 71, abr.-jun. São Paulo, 2010, pág. 206.

e das políticas públicas e a forma paritária dos Conselhos de Direitos e Garantias inovaram a estrutura administrativa no Brasil.

Todo o processo participativo no Brasil teve início na década de 1930, e nasceu com a superação do sistema político anterior, fortemente marcado pela exclusiva presença na arena política dos representantes das elites latifundiárias.

Contudo, somente com a Constituição Cidadã o legislador brasileiro desenhou uma estrutura que pudesse tornar realidade um antigo anseio da sociedade civil organizada: participar da discussão de questões que podem interferir no seu próprio destino.

O parágrafo único do artigo 1º da atual Constituição Federal contém uma norma taxativa: *“Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”*³.

Se as enormes populações dos Estados Nacionais e as dificuldades procedimentais decorrentes nos levam à democracia representativa e às suas conseqüentes e angustiantes questões, a regra constitucional faz uma clara opção pelo exercício direto do poder pelos representados.

O titular do poder – o povo – é seu mais legítimo exercente.

Este exercício direto do poder pelo povo, contudo, não tem sido observado em nossa jovem democracia.

Isto nos leva à questão da legitimidade das decisões tomadas em nome do povo e às discussões infundáveis sobre a implementação das políticas públicas, saneadoras dos problemas destes legitimados.

Isto só poderia se verificar com o fortalecimento dos instrumentos de participação direta.

A questão óbvia que demanda resposta é a seguinte: não seria mais racional e lógico estruturar um processo de discussão e decisão política envolvendo diretamente os representados? Não seria mais legítimo a democracia participativa tornar-se a regra e a democracia representativa tornar-se exceção? Não seria mais justo a própria população definir de forma direta as prioridades dos gastos públicos?

Com o dispositivo constitucional inserido no parágrafo único do art.1º da

³BRASIL. Constituição (1988) Constituição da República Federativa do Brasil. São Paulo: Saraiva, 2012. Parágrafo Único, art. 1º, pág. 2.

Constituição Federal ⁴, nosso modelo constitucional abriu uma oportunidade sem precedentes para que a população brasileira abandonasse a posição de participante passivo das discussões políticas e assumisse a de autora em um sistema participativo e verdadeiramente democrático. Nossa população, assim, tem a chance de participar ativamente das decisões políticas que interferem diretamente em seu próprio dia a dia.

Desta participação decorre a busca da legitimidade destas mesmas decisões.

A Constituição Federal de 1988, com isto, nos dá a chance de estruturar na prática os princípios republicanos estabelecidos no texto constitucional e, daí, viabilizar ou construir um espaço democrático em que as verdadeiras questões sociais possam ser objeto de tratamento e discussão.

Esta estruturação e esta construção tornariam secundário o processo de legitimação atual, no qual os teóricos e os políticos propagam a atribuição de legitimidade com o resultado do processo eleitoral.

Os vícios⁵ conhecidos deste processo, contudo, impedem e tornam cômicas todas estas “teorias”.

Na verdade, os políticos e suas políticas só alcançarão legitimidade verdadeira, se estiverem associadas e vinculadas a uma forte participação popular, alinhando, desta forma, suas posições aos verdadeiros anseios do povo.

A presente pesquisa buscará analisar a possibilidade de envolvimento e aproximação do cidadão no processo de elaboração do orçamento público, permitindo a eles a decisão sobre o que é prioridade com relação aos gastos públicos. Abordaremos a importância e a necessidade desta participação na elaboração do orçamento pelos verdadeiros destinatários das referidas despesas.

A pesquisa a ser desenvolvida converge-se com a linha de pesquisa desenvolvida no âmbito da UNIPAC no curso de mestrado, que é *“pessoa, direito e efetivação dos direitos humanos no contexto social e político contemporâneo”*.

⁴“*Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição*” BRASIL. Constituição (1988) Constituição da República Federativa do Brasil. São Paulo: Saraiva, 2012. Parágrafo Único, art. 1º, pág. 2.

⁵Segundo GOHN “alguns vícios existentes na concepção liberal, que explicam a constituição de redes clientelistas movidas pelo poder econômico ou de prestígio político, não ficam ausentes na concepção de participação democrática, porque o princípio básico é o da delegação de um poder de representação, não importando a forma como foi constituída essa representação. GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores e participação sociopolítica. 3.ed – São Paulo, Cortez, 2007, pag. 17.

Tal alinhamento pode ser demonstrado já que o exercício da democracia é direito fundamental de quarta geração e os direitos políticos, de primeira geração, neste caso, entendidos como direitos de participação no poder do Estado.

Desta forma, a participação dos cidadãos nas decisões políticas é um direito inalienável, estampado no parágrafo único do artigo 1º e do artigo 14 de nosso ordenamento jurídico supremo.

Com isso, este trabalho apresentará uma breve noção sobre a origem do orçamento público; uma síntese sobre a elaboração do dito orçamento no Brasil; as ideias acerca da legitimidade da democracia participativa em detrimento da democracia representativa; a ideologia de pensadores clássicos a respeito do sentido e do conceito de democracia, a previsão para o exercício da democracia participativa em nossa Constituição Federal e finalmente uma possibilidade de participação dos cidadãos nas discussões sobre políticas públicas, quais sejam, nos Conselhos de Direitos e Garantias.

2 ORÇAMENTO PÚBLICO

2.1 Análise histórica

A preocupação com o orçamento público data de épocas remotas. O Código de Manu, segundo João Lyra Filho (1966, pág. 49), já contemplava essa preocupação, não só com o objetivo de recompor velhos mandamentos quanto à fiscalização da cobrança, mas também e principalmente quanto ao emprego das rendas reais.

A ideia de orçamento público e a preocupação com sua gestão surgem durante a Idade Média, no século XIII, na Inglaterra. Podemos destacar um fato marcante em que o Estado na pessoa do Rei foi obrigado a calcular seus gastos e ao mesmo tempo a se auto limitar com relação à cobrança de impostos, diante da prática da arrecadação ilimitada, em função de gastos exorbitantes para manter a coroa e patrocinar guerras infundadas.

Destaca Afonso Gomes Aguiar,

Remonta à Idade Média a origem dos **Orçamentos Públicos**. Dizem os estudiosos na matéria que o orçamento teve origem no distante século XIII, quando os senhores e barões feudais se achando importunados com a carga tributária que pesava sobre eles, por ser extorsiva, passaram a exercer pressão política sobre o Rei João Sem Terra, com o desígnio de condicionar a cobrança dos **Tributos** ao consentimento prévio do Conselho do Reino⁶.

O documento pactuado entre o Rei “João Sem Terra”, conhecido pelas suas arbitrariedades, e os Barões, ficou conhecido como Magna Carta. O referido documento é considerado o primeiro a impor limites ao poder do Estado, daí sua importância não só para o direito financeiro, apesar de ter sido a mola propulsora e o motivo do levante que consignou na assinatura do documento, mas também para o desenvolvimento e afirmação dos direitos fundamentais. Marca também o referido momento o princípio da obrigatoriedade do consenso por parte dos destinatários, mesmo que por meio de representantes, relativo às leis impostas pelo Estado.

Afirma Afonso Gomes Aguiar,

(...) mais tarde, a Câmara dos Comuns (ex-Conselho Comum do Reino) passou a

⁶ AGUIAR, Afonso Gomes. Direito Financeiro: Lei nº 4.320, comentada ao alcance de todos. 3ª Ed. São Paulo: Editora Fórum, 2005. Pág. 32.

exigir do Poder Real que este lhe desse a conhecer de toda a aplicação dos recursos autorizados, para fins do exercício de controle do resgate no numerário público⁷.

A Magna Carta apresenta-se com uma garantia muito mais eficaz com relação às garantias dos Barões, proprietários de terra do que propriamente a garantia dos direitos do povo. Contudo duas proteções chamam a atenção no referido documento: a ideia de limitação do poder do Estado e a garantia de alguns direitos fundamentais⁸.

Surge nesse momento a primeira ideia de orçamento público e de seu controle por parte de um conselho comum, que ao longo do tempo foi aperfeiçoando-se, diante da mudança de paradigma do estado liberal para o estado social trazendo novas responsabilidades e necessário envolvimento do Estado no desenvolvimento da economia, implementação de infra-estrutura e amparo aos cidadãos.

O artigo 12 da mencionada Magna Carta, prescrevia.

Nenhum tributo ou auxílio será instituído no Reino, senão pelo seu conselho comum, exceto com o fim de resgatar a pessoa do Rei, fazer seu primogênito cavaleiro e casar sua filha mais velha uma vez, e os auxílios para esse fim serão razoáveis em seu montante⁹.

Necessário lembrar que a crença existente naquele momento certificava que o Rei era investido do poder divino, possibilitando desta forma, a máxima discricionariedade sobre qualquer questão.

Contudo, o descontrole financeiro do monarca e o excessivo gasto com a coroa desencadearam em uma única solução plausível para o momento, qual seja, uma cobrança extorsiva às rendas dos Barões feudais.

Tal fato forçou a união dos barões em torno de uma ideia comum, que seria escapar do ilimitado poder discricionário do Rei em matéria tributária, o que culminou na assinatura de um documento que, dentre outros direitos, limitava o poder do Estado.

Outro documento que surge diante de um impasse tributário, também na Inglaterra, foi a *Petition of Rights* .

⁷ Lei 4.320, de 17 de março de 1964. WWW.planalto.gov.br. Ressalte-se que a Constituição Federal citada é a Constituição de 1946.

⁸ MAGALHÃES, José Luiz de. Direito Constitucional – Tomo I. 2ª ed. Belo Horizonte, 2002, pág. 34.

⁹ BURKHEAD, Jesse. Orçamento público . p. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971. P. 3-9. Apud. GIACOMONI, James. Orçamento público. 15ª Ed. São Paulo, Atlas, 2010.

Segundo Giacomoni,

[...] protestando contra o lançamento de um empréstimo compulsório, o parlamento baixou um ato – *Petition of Rights* – que confirmou o princípio da Magna Carta que considerava o tributo legítimo, quando consentido pelo órgão de representação¹⁰.

Percebemos grande preocupação entre os ingleses no que se refere aos gastos públicos. Em um primeiro momento a preocupação era com relação à criação de impostos, exigindo-se a participação efetiva dos representantes da população de forma cautelar. Com o passar do tempo, naturalmente, as preocupações apontam para outra realidade, a forma como estão sendo gastos os impostos arrecadados.

Nessa mesma linha de pensamento, ressalta Giacomoni,

Importante destacar que o tempo ensinou que não bastava autorizar a cobrança das rendas públicas. Era necessário verificar se a sua aplicação correspondia às finalidades para as quais foram autorizadas¹¹.

Outro documento significativo para a consolidação da importância do orçamento público foi o *Bill of Rights*, confirmando e tornando ainda mais claro o disposto no artigo 12 da Magna Carta.

O processo desenvolvido na França não difere muito da Inglaterra. Em um momento de desespero o Rei Luís XVI convoca os Estados Gerais para a obtenção de reajuste nos impostos. O Terceiro Estado, naquele momento já insurgente diante da vida miserável a que eram submetidos, se auto-proclamam Assembleia Constituinte e, dentre outros, reafirmam o princípio de que qualquer tributação deveria ser consentida.

O Orçamento Público retrata a intenção de um governo, demonstra as prioridades a serem executadas pelos órgãos governamentais. O nível de comprometimento de um governo está estampado na elaboração do Orçamento Público. Este por sua vez, é uma verdadeira radiografia das intenções do governo na tentativa de sanar os problemas de um Estado.

Nesse sentido, segundo Aliomar Baleeiro,

Os orçamentos documentam expressivamente a vida financeira de um país ou de uma circunscrição política em determinado período, geralmente de um ano, porque contém o cálculo das receitas e despesas autorizadas para o funcionamento dos serviços públicos ou para outros fins projetados pelos governos¹².

¹⁰ GIACOMONI, James. Orçamento Público. 15ª ed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 32.

¹¹ Idem

¹² BALEEIRO, Aliomar. Uma Introdução à ciência das finanças. 16ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006. Pág. 411.

Nos Estados Democráticos o Orçamento Público funciona como uma autorização do Poder Legislativo ao Poder Executivo, no que diz respeito a despesas de ordem pública para o funcionamento de seus órgãos.

Baleeiro afirma ainda que o Orçamento Público tem caráter jurídico, por estar previsto na legislação, envolver poderes constituídos e ser definido e elaborado formalmente. Político, porque em sua elaboração aspectos políticos definem sua tendência de investimentos. Econômico, porque ao ser elaborado, leva-se em conta a conjuntura econômica e a política fiscal adotada. Técnico, porque envolvido em uma gama de regras práticas para a realização dos fins almejados.

Importante ressaltar o caráter político do Orçamento Público, por tratar-se de um instrumento capaz de transformar a realidade dos cidadãos.

Em 1789, no Brasil, um movimento contra a cobrança dos altos impostos por parte da coroa portuguesa, intitulado “*A Inconfidência Mineira*” – movimento de inspiração liberal republicana pela independência de Minas Gerais, propunha a libertação e a criação de uma República, com a capital em São João Del Rei. O atraso no pagamento dos impostos por parte dos mineradores fez com que a coroa portuguesa instituisse um novo imposto, intitulado “*a derrama*”, que deveria ser recolhido obrigatoriamente por todas as pessoas, sendo elas mineradoras ou não. Tal atitude causou uma grave crise econômica na capitania de Minas Gerais¹³, desencadeando revoltas que ocasionaram prisões, condenações e mortes entre os insurgentes.

No Brasil, segundo Aliomar Baleeiro, “*antes mesmo da Independência, Nogueira da Gama, conselheiro do Império, já levantava e informava ao príncipe regente dados comparativos da receita e da despesa, mas esses dados ainda não eram considerados um orçamento*”¹⁴.

Na Constituição de 1824, em seu artigo art. 172 prescrevia,

O Ministro do Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros Ministros os orçamentos relativos às despesas das suas repartições, apresentaria na Câmara de Deputados, anualmente, logo que estivesse reunida, um balanço geral da receita e despesa do Tesouro Nacional, referente ao ano antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas públicas do futuro, e da importância de todas

¹³GARCIA, Maria, 1789: Inconfidência Mineira, a Revolução Francesa do Brasil. Tributação e o direito à liberdade. Revista de Direito Constitucional e Internacional. Ano 18, n. 71, abr.-jun. São Paulo, 2010, pág. 206.

¹⁴ BALEEIRO, Aliomar. Uma Introdução à ciência das finanças. 16ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006. Pág. 417.

as contribuições, e rendas públicas¹⁵.

Percebe-se que com o passar do tempo a preocupação com o Orçamento Público cresceu, surgindo a necessidade de sistematização de todo o processo orçamentário por meio de leis que disciplinam a arrecadação, o planejamento e os respectivos gastos.

¹⁵BRASIL. Constituição Política do Imperio do Brazil, de 25 de março de 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao24.htm>. Acesso em 20/jun/2012.

3 ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO NO BRASIL

A elaboração do Orçamento Público brasileiro, no caso, o orçamento federal, é de iniciativa exclusiva do Presidente da República. A Constituição da República Federativa do Brasil prescreve.

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I – o plano plurianual;
- II – as diretrizes orçamentárias;
- III – os orçamentos anuais¹⁶.

Para a elaboração do Orçamento Público é necessário fazer uma estimativa das despesas e, antecipadamente, das receitas. Diante deste fato, podemos perceber um significativo poder que é da atribuição exclusiva do Poder Executivo, por ser este o responsável pela elaboração da proposta orçamentária em todos os entes da federação.

Confirmando essa importante atribuição, a Constituição da República Federativa do Brasil, em seu Art. 84, XXIII, prescreve: “*Compete privativamente ao Presidente da República enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstos nesta Constituição*”¹⁷.

José Afonso da Silva nomeia as referidas leis como leis de iniciativa reservada, pelo fato da mesma ser de “[...] iniciativa expressa do Presidente da República. O mesmo autor nomeia-as ainda como leis de iniciativa vinculada, porque estas leis vinculam o proponente, ou seja, obrigam o Presidente da República a apresentá-las ao Congresso”¹⁸.

No Orçamento público podemos identificar a destinação dos recursos arrecadados pelo governo sob a forma de impostos. Obrigatoriamente toda despesa pública deve estar prevista no Orçamento.

Alguns órgãos e Poderes independentes, que possuem autonomia financeira, são responsáveis pela iniciativa de sua proposta orçamentária, que por sua vez, devem ser encaminhadas para a Secretaria de Orçamento Federal – SOF, ligada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), que é o órgão central responsável pela

¹⁶ Constituição da República Federativa do Brasil. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 134.

¹⁷ Ibidem. p. 76.

¹⁸ SILVA, José Afonso. Orçamento-Programa no Brasil. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973, pág 233.

elaboração do orçamento, pertencente ao Poder executivo da União.

A lei orçamentária ao ser elaborada segue algumas diretrizes traçadas por outras normas, sendo elas a Lei que contempla o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei de Responsabilidade Fiscal e também e principalmente a Constituição Federal.

Segundo José Mauricio Conti,

A lei orçamentária deve ser elaborada conforme o que foi estabelecido na lei de diretrizes orçamentárias e de forma compatível com o plano plurianual, de modo a que se organize o sistema de planejamento da ação governamental¹⁹.

O mesmo autor subdivide a elaboração do orçamento em duas etapas, como podemos comprovar abaixo.

[...] A primeira, que denomino de fase administrativa, compreende o período que vai do início das previsões e cálculos nas várias unidades orçamentárias e demais órgãos que integram o processo de elaboração da lei orçamentária, até o momento em que se finaliza a proposta de lei orçamentária, encaminhando-se-a ao Poder Legislativo para deliberação e aprovação (fase legislativa). E a segunda, que se inicia neste momento, e abrange os atos havidos durante o processo legislativo até que se aprove e promulgue a lei orçamentária²⁰.

O Orçamento da União é dividido em Orçamento Fiscal, da Seguridade e pelo Orçamento de Investimento das empresas estatais federais. Não trataremos aqui dos referidos temas e nem dos princípios básicos da Unidade, Universalidade e Anualidade por serem, de certa forma, estranhos ao ponto principal de nosso estudo.

A Constituição Federal, como salientado anteriormente, atribui ao Poder Executivo a responsabilidade pelo sistema de planejamento do Orçamento.

Percebe-se na elaboração do Orçamento Público a importância do orçamento aplicado ou pelo menos planejado no exercício anterior. Normalmente o atual planejamento do Orçamento Público é baseado nas ações e nos valores apurados naquele, tenham sido aplicados ou não. Isso faz com que o novo planejamento tenha pouca flexibilidade, impedindo muitas vezes, diante da complexidade de sua elaboração, o estudo de novos programas ou projetos, que pudessem viabilizar a implementação de outras políticas públicas, principalmente pela ausência de acompanhamento por parte dos órgãos a que estão vinculados

¹⁹CONTI, José Mauricio. Orçamentos públicos: a Lei 4.320/1964. Org. 2ª ed. São Paulo: Revista do Tribunais, 2010. pág. 106.

²⁰ Ibidem. Pág. 107.

os referidos projetos, carecendo muitas vezes de análises técnicas ou de resultados.

A Lei 4.320/1964 regulamenta a elaboração orçamentária. Recepcionada como Lei complementar pela Constituição Federal de 1988, é ela responsável por formular as normas gerais de observância obrigatória por todos os entes da Federação. Contudo, a sistemática do planejamento nas várias esferas de governo, foi devidamente efetivada somente com a promulgação da referida Constituição.

A Constituição Federal trouxe novos instrumentos para o estudo e planejamento dos gastos públicos, proporcionando um melhor aproveitamento e controle do Orçamento Público. O PPA – Plano Plurianual, previsto no art. 165, estabelece um planejamento macro, definindo as prioridades do governo por um período de quatro anos e deve ser encaminhado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto do primeiro ano de seu mandato, contendo diretrizes, objetivos e metas da administração para as despesas de capital e outras decorrentes de programas de duração continuada.

A LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias, que atua com um planejamento para a execução orçamentária, deve ser enviada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional até o dia 15 de abril de cada ano. A LDO traça as metas e prioridades para o exercício financeiro posterior, orientando a elaboração do Orçamento.

Somente após a aprovação da LDO pelo Poder legislativo, a Secretaria de Orçamento Federal elabora a proposta orçamentária para o ano posterior, em conjunto com os Ministérios e as unidades orçamentárias dos Poderes Legislativo, Judiciário e Ministério Público da União.

Com relação aos prazos para o envio das propostas orçamentárias, o parágrafo 2º do artigo 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias regulamenta a questão da seguinte forma:

Art 35 [...]

§ 2º - Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas:

I - o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa;

II - o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa;

III - o projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

Importante ressaltar que as ações dos governos estaduais e municipais, no que diz respeito às diretrizes orçamentárias, devem estar registradas nas respectivas Leis orçamentárias dos Estados e Municípios.

Após o envio da proposta orçamentária pelo Poder executivo, cabe ao Congresso Nacional apreciar e discutir na Comissão Mista de Orçamentos e Planos a proposta enviada. O projeto fica à disposição dos deputados federais e senadores para apresentarem emendas, onde são novamente discutidas e votadas pela Comissão Mista de Orçamentos e Planos. A referida Comissão faz as modificações que julgar necessárias por meio de emendas e votam o projeto. O projeto é levado a Plenário para ser votado em sessão conjunta com todos os membros das duas casas do Congresso Nacional, momento em que todas as emendas são votadas e aprovadas. Tão logo seja votado pelo Congresso, o mesmo é sancionado pelo Presidente da República, transformando-se em Lei.

Podemos perceber que em toda essa trajetória não existe nenhuma previsão de participação popular direta pela população, seja no PPA, na LDO ou mesmo na LOA.

Na Lei Orçamentária são previstas as receitas e autorizadas as despesas de acordo com a estimativa de arrecadação. Caso aconteça a necessidade de realização de despesas acima do limite previsto na Lei inicial, o Poder Executivo submete ao Congresso Nacional novo projeto de lei para crédito adicional.

Contingenciamentos de verbas podem ocorrer diante de crises financeiras, obrigando o Poder Executivo a tomar medidas drásticas de retenção de dinheiro. Este tipo de situação obriga o Poder Executivo a editar Decretos com limites de gastos abaixo daqueles aprovados pelo Congresso Nacional.

A Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar número 101, de 4 de maio de 2000 impôs inúmeras responsabilidades para o administrador público com relação ao orçamento da União, dos Estados e Municípios. A referida Lei instituiu limites com gastos de pessoal, bem como a proibição de gastos sem indicação das fontes de arrecadação.

No artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal é assegurada a transparência do orçamento público por meio da participação popular em audiências públicas, ao longo de todo

o processo de elaboração e discussão deste.

O Orçamento brasileiro possui vinculações ou transferências financeiras para Estados e Municípios, como manutenção do ensino, seguridade social, receitas próprias de entidades, dentre outros. Isso torna o processo orçamentário extremamente rígido. Tal rigidez gera uma segurança para toda a população, na certeza dos gastos serem direcionados às áreas pré-definidas por meio de legislação. Mesmo o Orçamento sendo apenas autorizativo e não vinculativo, ou seja, as previsões orçamentárias não significam obrigatoriedade de execução. Assim, tudo que está determinado no orçamento tem caráter autorizativo para realizações mas não são obrigatórias.

Em função desta rigidez, o governo federal propôs a DRU- Desvinculação de Receita da União, por meio de emenda constitucional com o intuito de flexibilizar a execução orçamentária. Ou seja, o Poder Executivo possui um cheque em branco que pode chegar a 20% de todo o Orçamento da União para gastar onde achar necessário, sem nenhuma participação ou autorização de qualquer outro Poder ou nem mesmo da população.

Importante ressaltar que a população não participa diretamente das discussões do quanto se deve gastar em cada área de divisão do Orçamento público. Toda a discussão é feita por meio dos representantes dos cidadãos. Analisando a questão da DRU, nos resta a pergunta: quem decide onde serão gastos os recursos desvinculados e flexíveis que correspondem a 20% de todo o orçamento da União ?

O parágrafo 9º, do art. 165 da Constituição Federal, menciona caber à lei complementar a regulamentação do exercício financeiro, como vigência, prazos, elaboração e organização do PPA, LDO e LOA. Na ausência da referida lei complementar, ainda em tramitação na Câmara dos Deputados, vige como norma regulamentadora da referida matéria o parágrafo 2º, do art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT.

Giacomoni observa,

Significando efetiva inovação no sistema orçamentário brasileiro, a LDO representa uma colaboração positiva no esforço de tornar o processo orçamentário mais transparente e, especialmente, contribui para ampliar a participação do Poder Legislativo no disciplinamento das finanças públicas²¹.

A preocupação com a elaboração do orçamento no Brasil, bem como a intenção de

²¹ GIACOMONI, James. Orçamento Público. 15ª ed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 32.

torná-lo obrigatório, data da década de 1960. O Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, estabelecia obrigatoriedade na elaboração de planos de governo. Prescrevia ainda que dentro das atividades da Administração Federal, o Planejamento era considerado como princípio fundamental.

De forma muito objetiva poderíamos definir o orçamento público como um processo formal autorizado por uma lei, com um procedimento legislativo diferenciado²², onde consta toda a intenção de gastos dos governos federal, estadual e municipal, sendo uma verdadeira radiografia com relação às prioridades dos governantes.

²² BLIACHERIENE, Ana Carla. Orçamento participativo municipal como ponte entre planejamento financeiro e política de desenvolvimento. Revista Brasileira de Direito Municipal – RBDM, ano 5, n. 15, jan/mar. 2005. Belo Horizonte: Fórum, 2005, pág. 33.

4 A ORIGEM, O FUNDAMENTO E O CONCEITO DO PRINCÍPIO REPRESENTATIVO NO MARCO CONSTITUCIONAL LIBERAL E NO PROJETO POLÍTICO BURGUESES.

O sistema representativo surge em um momento de mudança nas ideias e atitudes de um povo acostumado com uma história de escravidão, de servidão, rígidas hierarquias de ordens fundadas nos privilégios de nascimento e na imobilidade das posições sociais²³.

Esse novo contexto político traz mecanismos inovadores, mesmo longe de serem modelos ideais de participação. As promessas de liberdade e igualdade propostas ficaram na prática, muito aquém do prometido e esperado.

A participação se restringia somente àqueles que tivessem uma renda mínima, educação de nível universitário ou ainda determinados bens. A igualdade neste contexto era interpretada de forma conturbada.

A democracia moderna desde logo já não correspondia exata e efetivamente ao governo de todos. O caráter intrinsecamente concentrador do novo sistema, estruturalmente distinto daquela concepção inicial dos gregos, propõe imediatamente uma assimetria de poder entre os cidadãos que dificilmente traduz ou pode traduzir um governo de todos. É neste sentido que devemos entender a separação que o liberalismo operou entre o poder político e o poder econômico.

Bonavides esclarece que *“a teoria do mandato representativo está nas suas origens francesas, política e juridicamente vinculada à adoção da doutrina da soberania popular nacional [...]”*²⁴.

A Democracia representativa é um conjunto de instituições que disciplinam a participação dos cidadãos no processo político de forma indireta, periódica e formal, por via das eleições.

No modelo de Democracia representativa, a participação se limita ao momento de escolha dos representantes, na ocasião do processo eleitoral, ficando a cargo destes todo o

²³CARVALHO NETTO, M. A Revisão Constitucional e a Cidadania: a legitimidade do poder constituinte que deu origem à Constituição da República Federativa de 1988 e as potencialidades do Poder Revisor nela previsto. Fórum Administrativo, Belo Horizonte, v. 7, p. 882-889, 2001.

²⁴ BONAVIDES, Paulo. Ciência Política. 13ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 278.

processo de discussão para implementação de políticas públicas.

A Democracia representativa surge em um momento histórico no limiar da queda do poder absolutista na França. Apresenta-se disfarçada em um sistema de participação aparentemente universal, mas ao ser instalado, mostra sua verdadeira face. Uma face discriminatória ao aplicar o exercício do voto censitário.

O idealizador da teoria do mandato representativo, o revolucionário francês Emmanuel Joseph Sieyès, em sua obra *“Qu’est-ce que le Tiers État?”*, traduzida como *“A Constituinte Burguesa”* retrata o momento vivido pelos franceses na iminência da Revolução Francesa. Os Estados Gerais eram formados pelo primeiro, segundo e terceiro Estados, sendo o primeiro a Realeza e o Clero, o segundo Nobreza e o terceiro a nação, sendo estes banqueiros, camponeses, artífices, manufatureiros, dentre outros.

Nas ditas assembleias os Estados Gerais reuniam-se para deliberar sobre questões do Reino e principalmente naquele momento de crise, sobre o restabelecimento das finanças por meio do aumento de impostos recebidos do terceiro estado. Cumpre destacar que os votos não eram computados por cabeça, mas por Estado.

O pensador ressalta e desafia com a ideia da desobediência civil. Alega que o denominado terceiro estado ocupa somente os cargos recusados pelos privilegiados, e suscita a questão do que aconteceria se aquele recusasse a preencher tais lugares.

Para o pensador a conquista desordenou todas as relações e a nobreza de nascimento passou para o lado dos conquistadores. Dentro das ideias revolucionárias, defendia-se que a lei que privilegia sai da ordem comum, constitui-se uma exceção à lei comum e, desta forma, não pertence ao povo. Assevera Sieyès *“[...] uma lei comum e uma representação comum fazem uma nação”*²⁵.

O revolucionário questiona a ausência de representatividade, alegando que *“[...] os falsos deputados nem sequer foram eleitos pelo povo”*²⁶. Além do que, para que se tenha uma influência pelo menos igual à dos privilegiados haveria necessidade do número de representantes ser paritário.

Com relação ao direito de propriedade, Sieyès reconhece-a como um direito natural,

²⁵ SIEYÈS, Emmanuel Joseph. *A Constituinte Burguesa: Qu’est-ce que le Tiers État?*. 3ªed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1997, p. 58.

²⁶Idem.

desta forma, não deve ser uma vantagem somente dos privilegiados.

As críticas com relação às restrições ao voto pelo terceiro estado geravam insatisfações e protestos. Defendia Sieyès que era preciso deixar aos comitentes toda a sua liberdade e excluir de sua eleição todos os privilegiados.

Fato é que o revolucionário defendia o voto censitário, como podemos comprovar na passagem abaixo.

[...] Não pode haver em gênero algum uma liberdade ou um direito sem limites. Em todos os países, a lei fixou caracteres preciosos, sem os quais não se pode ser nem eleitor, nem elegível. Assim, por exemplo, a lei deve determinar uma idade abaixo da qual as pessoas não estão aptas para representar seus concidadãos. E as mulheres estão, em toda parte, por bem ou por mal, impedidas de receber essas procurações. É certo que um vagabundo, um mendigo não possa receber a confiança política do povo. Um empregado doméstico e todos os que se encontram submissos a um amo, um estrangeiro não naturalizado, poderiam figurar entre os representantes da nação?²⁷

Percebemos que para ele a liberdade política tinha seus limites. Contudo, dentro do princípio da representatividade, o pensador defendia a tese de que o cidadão tendo reunido as condições determinadas para ser apto a votar, tinha o direito de se fazer representar de igual para igual, na mesma proporção de votos com qualquer outro cidadão.

Justificativa naquele momento de passagem entre o sistema vigente, qual seja, o absolutismo, para o sistema representativo censitário, dava-se pelo fato da população ser extremamente numerosa e dispersa por todo o território, dificultando desta forma, exercitar-se facilmente a vontade comum. Diante desse fato, os indivíduos confiariam o exercício daquele poder a alguns cidadãos dentre eles, culminando no exercício de um governo exercido por procuração ou representativo.

Por fim, destaca Sieyès a necessidade de compreensão do verdadeiro objetivo ou fim da Assembleia representativa de uma nação: não podendo ser diferente do que a própria nação decidiria se pudesse reunir-se e deliberar no mesmo lugar. A vontade da nação é o resultado das vontades individuais comuns.

A referida doutrina cresce durante a fase moderada da Revolução Francesa de 1789 e percorre o tumultuado caminho até desaguar nas ideias constitucionais do liberalismo do século XIX, influenciando de forma permanente o pensamento constitucional.

²⁷ SIEYÈS, Emmanuel Joseph. A Constituinte Burguesa: Qu'est-ce que le Tiers État?. 3ªed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1997, p. 67.

A “*duplicidade*” surge como o ponto de partida para o novo sistema de representação por parte dos burgueses. A referida teoria advém da independência do representante em relação ao representado. O representante não assume nenhuma responsabilidade na defesa dos anseios ou dos direitos da população representada, torna-se desta forma, um novo ente, composto de uma vontade completamente diferente, carregado de autonomia plena para a tomada de decisão que melhor lhe convenha²⁸.

Aqui surge também a teoria do órgão, em que, em síntese, o representante empresta às instituições públicas, essencialmente, seus atos para que se configure a manifestação de vontade ou decisão da própria instituição.

Desse modelo originam-se todos os mecanismos do sistema representativo que acompanham a forma política aplicada pelo constitucionalismo liberal: a total independência do representante, o sufrágio restrito, a índole manifestamente adversa do liberalismo aos partidos políticos, dentre outros instrumentos e mecanismos políticos de funcionamento dos órgãos constitucionais.

Na democracia representativa os representantes se fazem depositários da soberania, exercida em nome da nação ou do povo e puderam, com a distorção daquela ideia inicial de que exerciam tais ações e atos na posição de mandatários, atuar livremente, com independência dos interesses dos mandantes. Com esta concepção doutrinária, eles passam a fazer valer suas ideias e decisões sem a mínima preocupação de saber se seus atos e princípios estavam ou não em proporção exata de correspondência com a vontade dos representados ou mandantes.

Segundo Bonavides,

A nação, titular do poder soberano, o exerce por meio de órgãos representativos. A primeira Constituição revolucionária reza expressamente que são representantes o corpo legislativo e o rei. Ambos mandatários da nação soberana. O mandato representativo tem aí origem jurídica na Constituição que designou expressamente o rei e o legislador como órgãos através dos quais se exerce a soberania nacional²⁹.

Torna-se ilegítimo o sistema representativo diante de características não populares como a representação real e o voto censitário, que provocavam inúmeras distorções na rotina democrática. A ideia de selecionar os mais aptos, os mais capazes, domina o entendimento

²⁸BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 13ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 218.

²⁹ *Ibidem*, p. 278.

político vitorioso e o mesmo processo distorcido é conduzido no momento da própria seleção dos que participam da eleição, como acontecia com o voto censitário.

O sistema representativo tal qual se apresentou, aliado ao Estado liberal, representou somente a ascensão dos anseios e prerrogativas da burguesia. Para o povo restou apenas a ficção de direitos libertários. O Estado liberal e o sistema representativo não andaram de mãos dadas com a democracia³⁰.

A crise econômica surge como forte protagonista das ditas revoluções. A falta de dinheiro ameaça a política de renda distributiva institucionalizada e conhecida como “*pai dos pobres*”, o que remete a burguesia a aspirações por uma nova ordem³¹.

A restrição do sufrágio justifica-se, de acordo com alguns teóricos, não por dominação de uma classe social, mas porque sendo detentores da representatividade os mais aptos, os mais capazes e os mais sábios, mais rápido a sociedade chegaria ao resultado do governo dos melhores. Ideologia de preocupação com um bom governo forjada e alicerçada na intenção de perpetuação no poder e dos interesses próprios de uma determinada classe social.

A elite governante preparava-se para o desenvolvimento do sistema representativo, confiando as suas decisões na razão humana, resultando em formas distorcidas do sufrágio, traduzidas em um falso equilíbrio na disposição de forças e classes dentro da sociedade, fortalecendo a hegemonia política do Estado burguês.

Ressalta Bonavides,

Nessa organização, os representantes se fizeram depositários da soberania, exercida em nome da nação ou do povo e puderam, livremente, com sólido respaldo nas regiões da doutrina, exprimir ideias ou convicções, fazendo-as valer, sem a preocupação necessária de saber se seus atos e princípios estavam ou não em proporção exata de correspondência com a vontade dos representados³².

Há aí um campo teórico e doutrinário amplo e aberto o suficiente para dar fundamentação e justificativa filosófica para as opções restritivas da ideia de representação e de democracia.

³⁰ MAGALHÃES, José Luiz. Constitucionalismo e ideologia: uma discussão cinematográfica, in Revista da Faculdade de Direito de Conselheiro Lafaiete. Nova fase, v.3, 2007, pág.266.

³¹ BEÇAK, Rubens. Estado de Direito, formas de Estado e Constituição. in Revista da Faculdade de Direito de Conselheiro Lafaiete. Nova fase, v.3, 2007, pág. 293.

³²BONAVIDES, Paulo. Ciência Política. 13ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 219.

A cidadania é definida pelos direitos civis e a democracia se reduz a um regime político eficaz, baseado na ideia da cidadania organizada em partidos políticos, e se manifesta no processo eleitoral de escolha dos representantes, na rotatividade dos governantes e nas soluções técnicas para os problemas econômicos e sociais.

Todo o sistema político, assim, passa a funcionar preso a tais ideias elementares e às suas consequências, principalmente na ação dos representantes, e que se distanciam dos verdadeiros interesses populares.

Essa concepção da democracia sugere a restrição da ideia de representação, ora entendida como delegação de poderes.

Ressalta Bonavides,

O constitucionalismo liberal da burguesia exprimiu essa fase da consciência europeia. A limitação de poderes decretou o fim da legitimidade de direito divino, ao mesmo passo que a *ratio* jusnaturalista positivou-se nos Códigos e nas Constituições. O pensador social já não precisava explicar tudo pelos eventos históricos. Da análise da Sociedade extraiu-se uma grande teorização de cunho sociológico [...]³³.

As ideias revolucionárias cujas ações desencadearam o fim da monarquia absolutista, criando uma ideia de liberdade para todos, criou um falso Direito Constitucional das massas, mas que favoreceu somente uma classe em ascensão, preservando, ao final, privilégios desta classe.

Continua Bonavides,

A ideologia liberal, de caráter aristocrático, entendia legítimas e essenciais as distinções que faziam heterogênea a Sociedade, pela educação, renda, patrimônio, capacidade intelectual, aptidão de seus membros.

A igualdade expressava-se, assim, mediante um critério diferenciador, que institucionalizava e mantinha distinções reconhecidas na época por justas ou relevantes, no interesse evidente do predomínio da ordem constitucional burguesa. Disso resultou a inevitável consagração, no domínio político, de um sufrágio restrito ou limitado, traduzido, por exemplo, na admissão do voto plural, que poderia favorecer em distintos sistemas estatais certas categorias de pessoas, em razão de instrução, bens materiais, sexo e idade³⁴.

Apartado, porém, da legitimidade, de todo modo perdida ou erodida, com a queda dos valores clássicos da velha corrente liberal associada ainda à manutenção dos privilégios

³³ Idem.

³⁴ BONAVIDES, Paulo. A Constituição Aberta: Temas políticos e constitucionais da atualidade, com ênfase no Federalismo das Regiões. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 119.

de uma parcela da sociedade (as exclusões burguesas), o princípio da legalidade chegou ao termo de sua hegemonia. Cedeu passo, numa dimensão menos formal e mais material, a outro princípio, agora de grau superlativo e categórico: o da constitucionalidade.

A capacidade eleitoral, não sendo reconhecida a todos igualmente, segundo uma igualdade absoluta ou aritmética, constituía objeto de discriminação, mediante a qual pôde a burguesia, na sociedade liberal, manter uma dominação de classe, compatível com seus interesses políticos mais sólidos e fundamentais e assegurando, ao final, a manutenção destes mesmos interesses.

Hoje, depois que aquelas distinções perderam a valorização histórica, seria absurdo cogitar de reintroduzi-las na Sociedade do século XXI.

Bonavides conclui,

A modalidade de sufrágio introduzida e acolhida pelo Estado liberal fez-se ilustrativa de uma concepção de igualdade política exatamente em moldes aristotélicos, a saber, uma igualdade relativa ou proporcional³⁵.

A questão da desigualdade, assim, continua sendo um problema para os sistemas constitucionais.

A ausência de identidade entre os anseios da população representada e as ações de seus representantes deixa clara e evidente a crise existente no modelo de Democracia representativa, e faz necessária a busca de uma solução teórica e institucional para esta questão.

Sugere Bonavides,

Há necessidade da reivindicação de um direito constitucional da liberdade, igualitário ao máximo, permeado por princípios e valores conquistados pelas lutas e já incorporados em nosso ordenamento. O modelo de democracia representativa não correspondeu com seus meios jurídicos e seu dever constitucional aos anseios nacionais de alforria do povo e da sociedade³⁶.

A afirmação acima sugere a construção das ações necessárias para tutela e proteção dos verdadeiros interesses públicos.

³⁵Idem.

³⁶BONAVIDES, Paulo. Teoria Constitucional da Democracia Participativa: por um Direito Constitucional de luta e resistência, por uma Nova Hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p.7.

A legitimidade da democracia participativa passa, então, por aquelas iniciativas que a transformam ou a fazem regra no sistema e ao mesmo tempo transformam a democracia participativa em exceção.

A situação que ora se apresenta exige uma postura de cobrança e de utilização constante dos instrumentos previstos no próprio texto da atual Constituição Federal e inanimados por força da classe política e porque não dizer jurídica dominante.

Relevante destacar a existência em nossa Constituição Federal de mecanismos, pelo menos teóricos, legítimos de soberania popular.

A doutrina professada durante a Revolução Francesa e que invocava a Nação de maneira confusa como fundamento do poder supremo e base de legitimação do sistema representativo, intitulada soberania nacional, enganava o povo, afastando-o da universalidade do sufrágio, inibindo o princípio da igualdade e tolhendo a concretização da própria soberania popular. Princípio esse que é o instrumento de legitimidade da cidadania rumo às conquistas democráticas.

Percebemos claramente que a democracia burguesa capitalista não correspondeu à democracia popular professada em meio ao movimento.

O nosso sistema ainda contempla um modelo representativo viciado, contendo elementos de representatividade remanescentes e subsidiários, afastando o povo dos centros de decisão que lhes dizem respeito. Os verdadeiros titulares do poder são afastados das decisões em virtude do bloqueio representativo, que distorce o teor da democracia direta idealmente estabelecida nos artigos 1º e 14 da Constituição Federal de 1988³⁷.

A discussão sobre a crise da democracia representativa exige para sua renovação uma participação popular forte e atuante³⁸.

Analisando as clássicas e liberais Declarações de Direito, universalistas na forma, mas individualistas na substância, podemos assinalar que elas são por não se poderem desprender materialmente de seu teor e dos compromissos e interesses de uma dada classe social. A classe antes revolucionária, e depois triunfante e conservadora, a saber, a burguesia

³⁷ Estes dispositivos tem a seguinte redação “Art. 1º. *Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição*” e “Art. 14. *A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular*”.

³⁸ MAGALHÃES. José Luiz Quadros de. Poder Municipal: uma alternativa Democrática, in Revista de Direito Municipal – RDM, ano 4, n. 7, jan/mar. 2003. Belo Horizonte: Fórum, 2003, pág. 67.

do século XIX, com os seus códigos, a sua legalidade, o seu jusnaturalismo de retórica e museu, o seu racionalismo positivista fixado nas leis do sistema, tendo por inspiração o dogma individualista das Constituições liberais, com tais institutos e instrumentos acabou assegurando um sistema eficaz para proteção de seus interesses.

Bonavides conclui,

A velha democracia representativa das elites do privilégio se encarna, de último, em forças e correntes sociais minguentes, cujo ocaso apenas não percebe nem enxerga quem perdeu já a visão dos sucessos, dos fatos, da realidade circundante; quem não divisa a rebelião de consciência nas profundezas ocultas das sociedades periféricas, dos povos que já se desenganaram das virtudes de uma democracia representativa pura, a qual não existe e precisa ser afastada da linha de seu horizonte político, porquanto tem significado o embuste de promessas descumpridas e reiteradas falsidades.

O caduco sistema de intermediação, cujo modelo gerou o mandato representativo, se acha assim fadado à falência e à morte por quebrantamento dos cânones éticos, pela desmoralização de seus quadros, por erros e ofensas perpetrados contra o povo e a nação. Com os dias contados, breve este sistema ficará tão obsoleto quanto o direito divino dos monarcas no período de absolutismo. A história é o tempo que não retrograda. Como dizia Lenin, a roda da história só gira para diante.

As formas representativas clássicas vão perecer.

O advento da democracia participativa há de selar-lhes o jazigo³⁹.

Cumprе ressaltar que a democracia indireta, conhecida como representativa é menos legítima, mais sujeita a distorções, menos protegida de certos vícios que a democracia direta.

O exercício da democracia representativa como legítima e principalmente como única forma estrutural de funcionamento das instituições rompe a harmonia do sistema constitucional, pela manipulação evidente que permitem, preservando privilégios de classes que há muito deveriam estar no lixo da história, distanciando-se cada vez mais da vontade popular legítima.

O exercício da democracia representativa, no formato que se apresenta, permite apenas a escolha de pessoas que tomam as decisões por todos os cidadãos.

Neste formato não existe um estreitamento das discussões com relação às necessidades dos representados. Os planos de governo sobre a implementação de políticas públicas apresentados no momento que antecede as eleições são elaborados em gabinetes fechados, sem a participação da população, baseados em estatísticas ou ainda baseados em

³⁹BONAVIDES, Paulo. Teoria Constitucional da Democracia Participativa: por um Direito Constitucional de luta e resistência, por uma Nova Hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p.314.

tudo aquilo que a população anseia, sem nenhuma análise de viabilidade de implementação ou de discussão com os representados.

Cria a prática democrática representativa um vácuo à iniciativa do homem, restringe a ação criadora das categorias intermediárias e principalmente dos poderes locais, vítimas de uma sociedade dirigida por poucos, no interesse de poucos, manifestando-se sempre de cima para baixo, onde os governados são cada vez menos governantes, e onde o povo, enfim, se distancia do Estado, e o Estado do cidadão, invertendo-se de forma clara, as aspirações e interesses dos envolvidos nestes processos sociais.

5 A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

A Democracia não pode ser considerada como um mero conceito político abstrato e estático, mas precisamos analisá-lo como um processo de afirmação e de garantia dos direitos fundamentais que o povo conquista no decorrer da história⁴⁰.

A Democracia jamais poderá ser entendida apenas pela possibilidade de sufrágio universal nas eleições regulares, que normalmente acontecem a cada dois anos, divididas em eleições municipais, estaduais e federal. Democracia é muito mais que isso, é o povo discutindo questões que lhe dizem respeito, como as prioridades na aplicação de recursos do orçamento público e definição para implementação de políticas públicas.

A Constituição Federal combina representação e participação direta, como podemos observar já em seu artigo 1º, tendendo, pois, ao longo de todo o seu texto para a democracia participativa⁴¹, diante das possibilidades de participação e descentralização político-administrativas previstas.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, da Organização das Nações Unidas, em seu artigo XXI⁴², prescreve o direito de todo ser humano fazer parte no governo de seu país diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos.

Quanto mais participação popular movimentar o interior das decisões de um determinado Estado, maior a área de abrangência das decisões democráticas. E com isso menos limites constitucionais são impostos às ditas vontades e decisões⁴³. O respeito à opinião e a vontade dos indivíduos se estabelece de forma contundente em uma determinada sociedade.

A confiança na sabedoria popular estabelece e defende como prioridade a participação nas discussões e decisões que interferem nas ações estatais. Ninguém mais qualificado que o próprio povo para escolher o que é melhor para o seu destino.

⁴⁰SILVA, José Afonso da, Comentário contextual à Constituição. 8ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012, pág. 42.

⁴¹ Ibidem.

⁴²ASSEMBLÉIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos humanos**. Proclamada em 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm>. Acesso em: 10 outubro 2012.

⁴³CARVALHO NETTO, M. Racionalização do ordenamento jurídico e democracia. Revista Brasileira de Estudos Políticos. V. 88, p. 81 – 108, 2003.

José Luiz Quadros de Magalhães ressalta que “*Democracia não é somente votar, mas participar do processo de construção do Estado e da sociedade, por intermédio de canais amplos de comunicação entre os cidadãos e as diversas instituições privadas ou estatais*”⁴⁴.

A Democracia deve ser entendida como a possibilidade de participação nas discussões e decisões de todos os assuntos que tenham como consequência a aplicação ou não- aplicação de qualquer medida aos destinatários do direito⁴⁵. A possibilidade do exercício subjetivo da participação deve ser aceito no dia a dia da sociedade e em todas as esferas de convivência do cidadão.

A Democracia participativa manifesta-se em um processo dialógico, permeado de informação simples para o pleno entendimento dos problemas reais. Os problemas discutidos devem ser apresentados em uma roupagem que facilite o seu entendimento, distanciando-se das teorias tecnocráticas multiplicadas pelos órgãos governamentais, que acabam por distanciar o povo dos centros de decisão.

O desenvolvimento e a incorporação de novos modelos teóricos de democracia, que possibilitam e ampliam a participação, tem estimulado experiências participativas enriquecedoras do ponto de vista social nos últimos anos⁴⁶. Isso remete a uma Democracia participativa caracterizada pela participação direta dos cidadãos na formação dos atos de governo.

A liberdade de um cidadão manifesta-se em sua plenitude somente com a isenção relativa às carências materiais⁴⁷. O cidadão para que possa ter uma vida política ativa de participação nas discussões, deve inicialmente viver despreocupado da conquista dos seus direitos básicos de subsistência.

A Democracia participativa está contida nos direitos fundamentais de quarta geração, segundo Paulo Bonavides, instituindo um paradigma de juridicidade compendiado na

⁴⁴ MAGALHÃES, José Luiz Quadros de, Poder Municipal: paradigmas para o estado constitucional brasileiro. 2ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999, pág. 36.

⁴⁵ MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. Direito Constitucional – Tomo I. 2ª ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002, pág. 70.

⁴⁶ LUCHMANN, Lígia Helena Hahn. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova**, São Paulo, n. 70, 2007. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452007000100007&lng=pt&nrm=iso>. acesso em 15 out. 2012.

⁴⁷ *Ibidem*, pág. 55.

dignidade da pessoa humana.

Importante ressaltar que a Democracia participativa apresenta o critério de legitimidade subsidiada pela ideia de que as decisões políticas devem ser tomadas por aqueles que estarão submetidos a elas, com ampla discussão pública.

O pensador Jean Jacques Rousseau viveu no chamado século das luzes e defendia a ideia da difusão do saber como meio de libertação do homem. A doutrina do Contrato Social, transmitida na obra de mesmo nome, publicada em 1762, propõe o exercício da soberania pelo povo, como condição primeira para a sua libertação. O Contrato Social pretende estabelecer as condições de possibilidade de um pacto legítimo, por meio da substituição da liberdade natural por outra, a civil.

Podemos perceber a preocupação do pensador em manter a legitimidade permanentemente no seio da sociedade, não bastando para ele haver somente um momento inicial de legitimidade⁴⁸. Outra preocupação diz respeito ao fato do governo tender a ocupar o lugar de soberano, subjugando o povo ao invés de submeter-se a ele.

Rousseau contribui com diferente posicionamento frente ao Abade Sieyès e seu sistema representativo. Para Rousseau a representação não existe. O próprio povo é quem deve deliberar sobre suas vontades.

Rousseau publica a referida obra antes da Revolução Francesa, propondo um pacto social de convivência entre os cidadãos com o intuito de organizar as condutas daqueles que se dispusessem a firmar o contrato social.

Demonstrando a inalienabilidade da soberania, Rousseau nos mostra a importância da participação do cidadão na direção do estado. Segundo ele só a vontade geral pode dirigir as forças do Estado perseguindo o propósito de sua instituição, qual seja, o bem comum⁴⁹.

Claro o sentido e a finalidade da criação do Estado na ideologia do autor, qual seja, harmonizar os interesses dos cidadãos. Já começa o autor uma análise sobre a impossibilidade de alienação da soberania.

Digo, portanto, que, não sendo a soberania mais que o exercício da vontade geral, não pode nunca alienar-se; e o soberano, que é unicamente um ser coletivo, só por si mesmo se pode representar. É dado transmitir o poder, não a vontade⁵⁰.

⁴⁸ WEFFORT. Francisco C, Os Clássicos da Política. São Paulo: Atica, 2006, p. 197.

⁴⁹ROUSSEAU, Jean Jacques. Do Contrato Social. São Paulo: Martin Claret. 2006, p. 36.

⁵⁰Ibidem, pág. 36.

Insiste Rousseau na ideia de inalienabilidade da soberania, ponderando que pertence diretamente ao povo as decisões que lhes dizem respeito.

Rousseau afirma que a soberania é indivisível e inalienável devendo a vontade ser geral⁵¹. A diferença entre vontade particular e vontade geral, sendo que esta preocupa-se com o interesse comum e aquela com o interesse privado, não sendo mais que a soma das vontades particulares⁵².

O autor suscita uma análise com relação aos legisladores. Estes devem conhecer profundamente as realidades em que vivem os destinatários do ordenamento que irão aplicar-lhes. Nesse sentido Rousseau faz uma comparação em sua obra entre o legislador e o arquiteto, devendo este, antes de erguer um grande edifício, sondar o chão e examinar cautelosamente todos os aspectos que envolvem aquele empreendimento⁵³.

A soberania popular vem estampada na ideologia de Rousseau, distribuída ao longo de sua obra. O povo, titular do poder soberano não se faz representar, é ele o verdadeiro legitimado para as decisões que lhes dizem respeito.

A soberania do povo e a participação popular são defendidas perenemente pelo autor do Contrato Social. Percebe-se a importância das decisões serem diretamente definidas pelos destinatários dos efeitos destas mesmas decisões. Rousseau é categórico contra o sistema representativo, para ele a soberania não pode ser representada pela mesma razão que não pode ser alienada, consistindo essencialmente na vontade geral⁵⁴.

Rousseau defendia que a participação direta dos cidadãos na elaboração das leis era imprescindível e a ideia de representação inaceitável.

Paulo Bonavides, defensor da democracia participativa, apresenta-nos uma análise sobre o Preâmbulo de nossa Constituição Federal. Segundo ele, partindo para uma análise positiva, destaca-se a importância do Preâmbulo para a teoria constitucional da democracia participativa.

Bonavides entende que com o surgimento da Democracia participativa, traduzida

⁵¹Segundo o autor: para que a vontade seja geral, nem sempre é necessário que seja unânime, mas é preciso que todos sejam considerados; toda exclusão formal rompe a generalidade. P. 37 – nota de rodapé.

⁵²Ibidem, pág. 38.

⁵³Ibidem, pág. 50.

⁵⁴ROUSSEAU, Jean Jacques. Do Contrato Social. São Paulo: Martin Claret. 2006, p. 87.

como democracia de valores e princípios, o Preâmbulo é a suma dos preceitos básicos por onde se governa a Constituição, configurando o mais alto nível de materialidade normativa dos princípios⁵⁵.

O Preâmbulo das Constituições costuma indicar elementos importantes dessa concepção básica, a ideia fundante do texto constitucional⁵⁶. Em nossa atual Constituição Federal temos no Preâmbulo já a instituição do Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, dentre outros.

Com efeito, continuando ainda com a análise positiva da nossa atual Constituição Federal, percebemos que o princípio da democracia participativa já se acha parcialmente positivado, em termos normativos formais, no art. 1º e seu parágrafo único⁵⁷, relativo ao exercício direto da vontade popular.

O Preâmbulo declara que os poderes inerentes à soberania são exercidos por representantes eleitos ou por mecanismos de participação popular direta, assumindo uma decisão política fundamental e abrindo-se para um regime de democracia participativa que poderia desenvolver-se mesmo que o texto constitucional não consignasse qualquer forma de participação direta⁵⁸. O aspecto que merece uma reflexão neste sentido é com relação ao sentido da norma extraída do texto. O texto é um sistema de significantes aos quais atribuímos significados⁵⁹. Neste caso, poderíamos interpretar de forma muito mais abrangente o exercício da participação.

No art. 14 também encontramos enunciados técnicas participativas⁶⁰, no sentido de fazer eficaz a vontade do cidadão, por meio do plebiscito, referendo e da iniciativa popular, o que dá efetividade à ideia de democracia participativa e permite a construção teórica e

⁵⁵ BONAVIDES, Paulo. Teoria Constitucional da Democracia Participativa: por um Direito Constitucional de luta e resistência, por uma Nova Hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p.40.

⁵⁶ SILVA, José Afonso da, Comentário contextual à Constituição. 8ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012, pág. 18.

⁵⁷ Este dispositivo tem a seguinte redação “*Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição*”

⁵⁸ SILVA, José Afonso da. Comentário contextual à Constituição. 8ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012, pág. 24.

⁵⁹ MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. O Constitucionalismo norte-americano e sua contribuição para a compreensão contemporânea da Constituição. Jus Navegandi, Teresina, ano 9n n. 452, 2 out 2004. Disponível em <<http://jus.com.br/revista/texto/5769>>. Acesso em 15/10/2012.

⁶⁰ Este dispositivo tem a seguinte “*Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular*”.

doutrinária dos temas que estamos desenvolvendo.

“Democracia é o processo de participação dos governados na formação da vontade governativa” (BONAVIDES, 2008, p. 390).

Diante de sua essência, concluímos que a democracia não pode formar líderes, pois o pressuposto fundamental deste instrumento é que todos são iguais, dividindo por isto mesmo, no momento da definição das políticas públicas, o mesmo grau de responsabilidade.

A Democracia não pode ser entendida apenas como a escolha de seus representantes, mas na oportunidade de participação em várias instâncias da sociedade, com debates em níveis locais, regionais, estaduais e nacionais, possibilitando o desenvolvimento de qualificações e habilidades que aproximem os representantes de seus representados. Que os coloque frente a frente para uma constante reavaliação dos projetos a serem implantados e dos problemas a serem resolvidos.

O efeito da participação é pedagógico, pois o cidadão aprende com o envolvimento nas questões que lhe dizem respeito. Ao mesmo tempo esse envolvimento tem um efeito integrativo, conduzindo o indivíduo a aceitar as decisões coletivas, a entender melhor as dificuldades e necessidades dos outros. O aprendizado se faz presente em todo o processo de discussão e aceitação das decisões colegiadas.

No melhor modelo de democracia direta já exercida, o grego, o povo autodeterminava seus destinos. Trata-se então, da necessidade de mudança do princípio da soberania popular, em sua versão de democracia direta, e não apenas representativa, conforme tem sido em larga escala até hoje desde a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Não podemos nem devemos desconsiderar que o sistema representativo foi e ainda é importante para a democracia moderna, porém, precisamos ter em mente que a participação não pode ficar restrita ao momento do voto. Há necessidade de um acompanhamento por meio de um conjunto de instrumentos de participação popular direta. A representação mostra-se insuficiente para realização da democracia verdadeiramente legítima, permeada pelo controle social dos cidadãos.

Os Estados e Municípios não podem ficar isentos da prerrogativa de elaboração de suas leis e decisões de governo, tão pouco o povo ausentar-se de seu verdadeiro papel na construção destas leis e da política em que está inserido, lembrando mais uma vez que a própria Constituição em seu artigo 1º desdobrou em duas vias de exercício a soberania

popular, quais sejam, a via representativa e a via direta⁶¹.

Democracia transmite o valor de igualdade e com isso o princípio social de justiça, devendo ser conquistado pela participação direta da população com mecanismos onde o diálogo possa imperar em todos os momentos do procedimento decisório.

Neste sentido, ressaltamos a omissão com relação ao art. 14 da Constituição Federal⁶², que seria uma das mais importantes manifestações democráticas, o povo investido diretamente no exercício da soberania por meio da iniciativa, do plebiscito e do referendo; o povo por igual faria suas leis, tomando as suas decisões; o povo nas urnas da participação – a participação direta, sem dúvida alguma, a mais legítima de todas; o povo retomando e exercendo, enfim, os comandos de seu próprio destino, sem representantes, sem intérpretes, sem intermediários, colocado no devido lugar onde a Constituição lhe concedeu, como soberano.

Ensina Bonavides,

A democracia nasceu com a participação dos governados no exercício do poder público, associada à categoria tradicional e clássica dos chamados direitos fundamentais da primeira geração. Percorreu, a seguir, o caminho da subjetividade, concretizando-se em esferas individualistas como direito de dimensão subjetiva, onde permanece, tendo por titular ou sujeito o indivíduo, a saber, o cidadão, o ente político⁶³.

As formas democráticas do modelo participativo direto são, politicamente em nosso tempo, as mais compatíveis com o emprego e concretização do constitucionalismo do século XXI.

A democracia direta só se faz valer, exclusivamente, conforme já ficou assinalado, se a vontade do povo tiver absoluto domínio e controle das faculdades governativas e não o contrário, como acontece na democracia representativa que se assemelha às situações fáticas de súditos na expectativa de benevolências por parte do monarca – situação onde não existe a participação e direitos daqueles que sustentam o sistema por meio do pagamento de impostos,

⁶¹ BONAVIDES, Paulo. Teoria Constitucional da Democracia Participativa: por um Direito Constitucional de luta e resistência, por uma Nova Hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p.128.

⁶² Este dispositivo tem a seguinte “*Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular*”.

⁶³ BONAVIDES, Paulo. Teoria Constitucional da Democracia Participativa: por um Direito Constitucional de luta e resistência, por uma Nova Hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p.189.

sejam eles diretos ou indiretos.

Na Democracia participativa o eixo do poder no exercício da soberania vai em direção às correntes da cidadania.⁶⁴

Continua Bonavides

A democracia participativa, sendo, a um tempo, resposta e solução, se levanta a esta altura no horizonte político da república sobre os destroços do regime representativo, regime minado pelo excesso de medidas provisórias que já lhe determinaram o fim da legitimidade e a ruína de suas instituições⁶⁵

Analisando os argumentos até aqui apresentados percebemos como é forte o Princípio da Participação Popular em nosso ordenamento jurídico supremo. A Constituição Federal trouxe agregado a este, outro princípio, qual seja, o Princípio da Descentralização Político Administrativa, que juntos permitem que o verdadeiro titular do poder possa exercer não só a capacidade de decisão como também as de fiscalização do Estado.

O modelo participativo exposto em nossa Constituição federal reconhece ao município posição fundamental na construção do Estado brasileiro⁶⁶.

Importante ressaltar que as necessidades básicas encontram barreiras para a sua implementação inicialmente no município. Por bem, as discussões deveriam tomar corpo primeiro neste ente e posteriormente estender-se aos outros. A experiência nos mostra que os exemplos de participação que deram resultados positivos partiram em maior número dos municípios do que dos outros entes da federação.

As disposições constitucionais passam necessariamente pela ampliação dos espaços democráticos nos municípios, até mesmo como momento prévio, preliminar, para a ampliação destas experiências para os outros espaços.

Segundo Paulo Bonavides *“Afigura-nos, ainda, que a fase da democracia direta em todas as possibilidades constitucionais de ser consideravelmente alargada por nova legislação integrativa das reservas legais dos artigos 1º e 14 da Constituição[...]”*⁶⁷.

⁶⁴Ibidem, pág. 285.

⁶⁵Ibidem, pág. 287.

⁶⁶BEÇAK, Rubens. Estado de Direito, formas de Estado e Constituição. in Revista da Faculdade de Direito de Conselheiro Lafaiete. Nova fase, v.3, 2007, pág. 288.

⁶⁷BONAVIDES, Paulo. Teoria Constitucional da Democracia Participativa: por um Direito Constitucional de luta e resistência, por uma Nova Hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008, pág.290.

Um dos pontos fortes a serem afirmados pela democracia participativa é a inexistência da dualidade governantes/governados, como construído e apresentado no pensamento clássico liberal. Verifica-se a unidade do corpo político, onde todos serão ao mesmo tempo governados e governantes, inseridos em um contexto de responsabilidade permeado por um sentimento de pertença da coisa pública, o que só acontece se, e somente se, são ampliados os momentos de participação democrática.

Bonavides comenta,

Tais direitos apresentam-se na escala evolutiva de suas aspirações em direção da positividade, primeiro, como direitos sociais, a seguir como direito dos povos ao desenvolvimento nacional e à conservação da respectiva identidade, e, de último, como direito do cidadão, enquanto membro dessa grande família universal que é o gênero humano; direito da quarta geração, ou seja, pedestal da democracia participativa, essa forma política de governo indubitavelmente superior ao presidencialismo e ao parlamentarismo, dos quais é o supremo corretivo⁶⁸.

O futuro das constituições está diretamente ligado ao princípio da legitimidade, consagrado pela Democracia participativa, onde os cidadãos construirão cada vez mais instâncias de deliberação das questões públicas.

O Princípio da participação popular juntamente com o Princípio da descentralização político-administrativa, distribuídos ao longo de nossa Constituição Federal permite a participação igualitária do cidadão nas questões que envolvem as discussões de seu destino.

Bonavides ressalta,

Na idade em que o Direito é mais legitimidade e o princípio que a regra, mais a constitucionalidade e o direito fundamental que a legalidade e o código, a dimensão principiológica há de imperar nas Cortes Constitucionais qual quinta-essência do Estado de Direito, enquanto proposta que legitime, nos países da periferia, os substratos valorativos da democracia participativa⁶⁹.

Percebe-se a importância do direito de participação do cidadão, um direito inato do indivíduo que fortalece o seu vínculo com os seus pares e com a comunidade onde vive.

O exercício da democracia direta faz-se pelos instrumentos normais de capacitação política do povo intervindo de forma imediata, exercendo sua legítima soberania.

Diante de toda análise da presença dos mecanismos de participação dos cidadãos nas decisões dos destinos do Estado, em detrimento aos mecanismos de representação, encerra o

⁶⁸ Ibidem, p.291.

⁶⁹ Ibidem, pág..335.

professor e jurista Paulo Bonavides com a seguinte orientação.

Em razão disso, busca-se fundar uma nova legitimidade, que só é possível com a repolitização do seu conceito, de todo exequível, se inserirmos a democracia participativa na moldura do regime, da maneira concreta mais ampla, porquanto ao Direito Constitucional positivo ela já pertence. Falta-lhe, tão somente aplicação, concretude, realidade e hegemonia de poder diante das formas decadentes e corruptas da organização representativa de governo, ainda preponderantes, até que se lhes quebre o pulso de ferro de seu domínio oligárquico, tão responsável das mazelas institucionais do sistema⁷⁰.

Ainda que historicamente não tivemos momentos favoráveis à democracia, não somos incapazes ou nem mesmo vítimas de forças incontroláveis sobre nossos anseios e atitudes que possam impedir uma mudança no contexto político de nosso espaço de convivência. Com alguns elementos como a informação e compreensão do que a democracia exige e um pouco de determinação e vontade, podemos agir para preservar e ampliar nosso sistema democrático⁷¹.

A Democracia participativa envolve o pluralismo de instâncias comunicativas das várias esferas da sociedade em que opiniões e a vontade dos cidadãos podem se constituir.

A questão que se coloca com relação à democracia participativa é que somente com a horizontalidade das discussões em busca das soluções entre os cidadãos, é que permitirá a decisão mais justa com relação aos gastos públicos.

A organização da sociedade civil poderá solucionar esse tipo de problema assumindo o controle em um Estado descentralizado, permitindo a todo e qualquer cidadão transformar esta sociedade, por meio do debate.

Importante destacar que a democracia é apenas uma ideia a ser praticada permanentemente. É um ponto de partida, um processo contínuo e árduo que depende do envolvimento de pessoas intencionadas na conquista do bem comum.

⁷⁰ BONAVIDES, Paulo. Teoria Constitucional da Democracia Participativa: por um Direito Constitucional de luta e resistência, por uma Nova Hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p.288.

⁷¹ DAHL. Robert A. Sobre a Democracia. Brasília: UNB, 2001. Pág. 35.

6 A PREVISÃO PARA O EXERCÍCIO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.

“Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”⁷².

A norma contida no texto do referido artigo propõe o exercício da verdadeira soberania popular. Analisando de forma refletida, percebe-se pelo enunciado que, antes da possibilidade de exercício do poder, quer seja por meio de representantes, quer seja de forma direta, fica claro que a decisão de qual modelo a ser adotado pertence ao povo, pois deste origina todo o poder.

O debate sobre a questão democrática no Brasil voltou-se a partir da década de 1990 para as possibilidades previstas na Constituição Federal. Diversos instrumentos e mecanismos institucionais de participação popular foram previstos para utilização na implementação e controle das políticas públicas, associando de forma clara o princípio da democracia semidireta, considerado um princípio fundamental da República, que possibilita a participação da população nas discussões pertinentes às políticas sociais⁷³.

Muitos desses instrumentos surgiram como frutos das reivindicações que se concretizaram por pressão da sociedade civil, definindo a obrigatoriedade da adoção de espaços de participação em diversas áreas sociais, assegurando a utilização de mecanismos participativos nos diversos níveis do governo⁷⁴.

A preocupação com outras formas de participação política em nível local, e não somente com a utilização do voto tradicional, encontra-se na amplitude dos princípios relativos ao Estado Democrático de Direito, em relação à democracia participativa, unindo a isso o relevante papel do município como ente federativo, determinado pela Constituição

⁷² BRASIL. Constituição (1988) Constituição da República Federativa do Brasil. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 2.

⁷³MENDES, Denise Cristina Vitale Ramos. Representação política e participação: reflexões sobre o déficit democrático. **Rev. katálysis**, Florianópolis, v. 10, n. 2, dez. 2007. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802007000200002&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 09 out. 2012.

⁷⁴ ROCHA, Carlos Vasconcelos. Gestão pública municipal e participação democrática no Brasil. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 19, n. 38, fev. 2011. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782011000100011&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 15 out. 2012.

Federal⁷⁵. A leitura referente ao parágrafo único do artigo 1º, acima citado, deve ser feita no sentido de extrair de seu texto a norma do princípio participativo.

O princípio participativo contido na Constituição Federal apresenta a possibilidade de resolução de questões dotadas de fortes desigualdades que não podem mais serem resolvidas pela técnica de decisão simplesmente aritmética das urnas.

Os conselhos surgem como referências para o exercício de experiências participativas no país, desenvolvendo o debate teórico sobre participação política e democracia.

Esse movimento amplia as concepções políticas voltadas para o campo de ação exclusivo dos representantes políticos que orientam as suas estratégias e escolhas sobre políticas públicas⁷⁶.

O município possui autonomia que é a possibilidade de autogovernar-se, de governar-se mediante leis e autoridades próprias, de dar regras a si próprio⁷⁷.

A Constituição Federal possibilita o desenvolvimento do princípio político participativo e da descentralização política administrativa ao longo de seu texto, facilitando o desencadeamento de regras infraconstitucionais nas mais diversas áreas para a concretização dos ditos princípios.

Um Estado descentralizado não pode prescindir de instâncias comunicativas de participação. A Constituição Federal de 1988 possibilitou e regulamentou o exercício para a participação popular como elemento essencial no processo político, introduzindo vários instrumentos, permitindo que a representatividade de segmentos sociais tenham acesso às decisões governamentais.

Toda essa previsão permite uma dinâmica social que exerce influência substancial na discussão e formulação de políticas locais. A abertura de canais de comunicação entre sociedade e estado possibilita um ambiente produtivo para a inserção de atores sociais nas

⁷⁵ OLIVEIRA, Cristiane Catarina Fagundes de. Controle Social pelos Conselhos Municipais e controvérsias jurisprudenciais. Revista da AJURIS – Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul, ano XXXIV. N. 108. Rio Grande do Sul, 2007, pág.37.

⁷⁶ LUCHMANN, Lígia Helena Hahn. Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo. **Cad. CRH**, Salvador, v. 21, n. 52, abr. 2008. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792008000100007&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 15 out. 2012.

⁷⁷ PIRES, Ezequiel. Conselhos Municipais de Contribuintes na AMMOC. Revista Jurídica – UNOESC. Joaçaba, 2004, pág.64.

discussões dos problemas da comunidade.

Ao longo do texto de nossa Carta Magna encontra-se pulverizado em diversos artigos normas que permitem a participação do cidadão de forma direta nas discussões que lhes dizem respeito.

O sistema jurídico brasileiro já contemplava desde a Constituição de 1934, em seu Título IV, os direitos sociais. No entanto, até a Constituição Federal de 1988 eles ainda compunham apenas uma parte do capítulo sobre a “*Ordem Econômica e Social*”, e eram em regra tratados sob a forma de princípios ou determinações de fins de Estado, também ditos, “*normas programáticas*”, sempre de cunho genérico e de vigência politicamente condicionada.

A Constituição Federal de 1988 inovou por especificar quais são esses direitos, dentre eles, o art. 6º:

“Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

Além de haver, por meio deste artigo, atribuído aos direitos sociais uma relevância que até então não haviam alcançado, a Constituição ainda dedicou um Título inteiro para dispor sobre a “*Ordem Social*” (Título VIII, arts. 193 a 232”).

Segundo Leoberto Brancher,

Mais ainda, a nova carta constitucional apresenta uma evolução que se pode denominar de topográfica, a partir da opção do legislador em inserir os direitos individuais e sociais na parte inicial da constituição (Título II – “*Dos Direitos e Garantias Fundamentais*” e, particularmente, seus artigos 5º, 6º e 7º). Assim, fazendo uma interpretação sistemática, ou seja, analisando a posição das normas, uma com relação às outras, pode-se concluir que, ao inverter a seqüência tradicional das Constituições anteriores, os constituintes tiveram a intenção de reconhecer, pela primeira vez, o indivíduo e a sociedade como precedentes ao Estado, cujos organismos e funcionamento só cuidaram de regulamentar em títulos e capítulos posteriores⁷⁸.

A participação popular na elaboração da Constituição Federal de 1988 deu-se de forma significativa, segundo Marcelo Vicente Alkmim Pimenta,

“[...] cerca de 5,4 milhões de pessoas transitaram pelo edifício do Congresso Nacional, com apresentação de 122 emendas populares, algumas com mais de um

⁷⁸ BRANCHER. Leoberto N. Artigo “*Cidadania e Transformação Social*”. Rio Grande do Sul. 1993 disponível em <http://www.rebidia.org.br/noticias/social/cidadas.html>. Acesso em 14/jun/2012.

milhão de assinaturas, fato que revela a ampla participação popular”⁷⁹.

A referida participação popular possibilitou a produção de uma legislação participativa muito ampla no Brasil, abrindo espaço entre sociedade civil e Estado.

Fazendo uma análise da Constituição Federal, encontramos no Artigo 29, Incisos XII e XIII, que trata dos Municípios, a disposição que “[o] Município reger-se-á por lei orgânica, (...) atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: (...) cooperação das associações representativas no planejamento municipal (e) iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado; (...) cidadãos (...)”⁸⁰.

Com relação à gestão das políticas públicas, o Artigo 194, Parágrafo Único, Inciso VII, que trata da Seguridade Social, assegura o “caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados”⁸¹.

No artigo 204, Inciso II, que dispõe sobre a Assistência Social, prescreve a “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”⁸².

Por fim, no Artigo 227, Parágrafo 1º, que estabelece normas acerca da Família, da Criança, do Adolescente e do Idoso, dispõe que “[o] Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança e do adolescente, admitida a participação de entidades não governamentais (...)”⁸³.

Avritzer afirma,

As emendas populares, algumas aprovadas e outras incorporadas no processo de construção constitucional através da sua fusão com emendas de parlamentares, geraram uma legislação participativa bastante ampla no Brasil, provavelmente sem paralelo em qualquer outro país. A Constituição de 1988 abriu espaço, através de legislação específica, para as seguintes “instituições híbridas” nas quais participam sociedade civil e Estado⁸⁴.

⁷⁹ PIMENTA. Marcelo Vicente Alkimim. Teoria da Constituição. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 243.

⁸⁰ BRASIL. Constituição (1988) Constituição da República Federativa do Brasil. São Paulo: Saraiva, 2012, p.35

⁸¹ Ibidem, pág 148.

⁸² Ibidem, pág 158.

⁸³ Ibidem, pág 171.

Após fazer essa opção preferencial pelos direitos humanos e sociais, o constituinte de 1988 veio a estabelecer, por meio do Título VIII da Carta – Da Ordem Social, um modelo pioneiro de articulação institucional do Estado no trato das políticas sociais públicas.

Os artigos 198 e 204 prescrevem o modelo político-administrativo descentralizado para as articulações na área social⁸⁵, destacando o formato democrático participativo, estabelecendo a co-responsabilidade entre sociedade e Estado na formulação, execução e controle das políticas, por meio da criação de mecanismos de participação da população local.

A Constituição Federal possibilitou além do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular, outros elementos de democracia semidireta, instituindo os conselhos integrados por representantes dos diferentes segmentos da sociedade para colaborar e principalmente fiscalizar a implementação e o controle das políticas públicas.

Salienta Vera Schattan P. Coelho,

“O Brasil conta com uma legislação que franqueia à sociedade civil a participação nos processos de definição e gestão das políticas públicas”⁸⁶.

Se analisarmos de uma maneira geral, a participação no espaço público é reduzida ao entendimento como direito ao voto, condição necessária, mas mínima. Aprofundar a participação coletiva significa garantir o máximo de controle do poder público por parte dos cidadãos, independente de suas vinculações políticas e/ou institucionais.

Partindo para uma análise da legislação infraconstitucional, percebemos na Lei

⁸⁴AVRITZER, Leonardo. Sociedade Civil e Participação Social no Brasil. Departamento de Ciência Política – UFMG, Belo Horizonte, UFMG, 2005, p. 22.

⁸⁵ Estes dispositivos tem a seguinte redação: “Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo; II - atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais; III - participação da comunidade. “Art. 204. 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: I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social; II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis [...].

⁸⁶COELHO, Vera. S. P. Artigo “Os Conselhos de Saúde na Cidade de São Paulo”, 2005, pág. 11. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo>. Acesso em 16/jul/2012.

Federal nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990⁸⁷, o princípio constitucional da “*participação da comunidade*” na gestão pública dar-se-ia, no âmbito da saúde, pelas Conferências de Saúde e por meio dessas instâncias políticas, previstas para os três níveis de governo, de caráter permanente e deliberativo, compostas por governo, prestadores de serviço, profissionais da saúde e usuários:

“O conselho de saúde, em caráter permanente e deliberativo, órgão colegiado composto por representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais da saúde e usuários, atua na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, cujas decisões serão homologadas pelo chefe do poder legalmente constituído em cada esfera de governo (...) As conferências de Saúde e os Conselhos de Saúde terão sua organização e normas de funcionamento definidas em regimento próprio aprovados pelo respectivo Conselho. Para receberem os recursos de que trata o artigo 3º dessa lei, os municípios, os Estados e o Distrito Federal deverão contar com: (...) conselho de saúde, com composição paritária de acordo com o Decreto 5839, de 11 de julho de 2006”.

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990, foi o resultado da mobilização dos movimentos de defesa da criança e do adolescente que, desde o final da década de 70, levantaram a bandeira do atendimento integral e da participação da sociedade na formulação das políticas.

O ECA é provavelmente o caso mais expressivo de uma política setorial específica que busca explorar o potencial das brechas conquistadas na Constituição Federal de 1988 para a introdução de mecanismos de participação popular no funcionamento institucional do país. É no âmbito do ECA que se definem como diretrizes da política de atendimento à criança e ao adolescente os conselhos de direitos, e seus respectivos fundos, com composição paritária entre Estado e sociedade e com poder de deliberar sobre as políticas de atendimento a crianças e adolescentes.

O Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA avançou de forma contundente no que se refere à proteção dos direitos e aplicação dos deveres das crianças e dos adolescentes, criando o Conselho Tutelar⁸⁸. Com essa criação ficou ainda mais fortalecido o Princípio

⁸⁷ Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências.

⁸⁸ Art. 131. O Conselho Tutelar é órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos nesta Lei. Art. 132. Em cada Município e em cada Região Administrativa do Distrito Federal haverá, no mínimo, 1 (um) Conselho Tutelar como órgão integrante da administração pública local, composto de 5 (cinco) membros, escolhidos pela população local para mandato de 4 (quatro) anos, permitida 1 (uma) recondução, mediante novo processo de escolha. (Reda-

participativo, tendo em vista os membros do referido conselho serem eleitos diretamente pela população local, ratificando também o Princípio da descentralização político-administrativo, no momento em que possibilita o próprio município eleger os conselheiros de sua preferência.

Temos ainda a redefinição da assistência social concluída, em termos legais, com a promulgação da Lei nº 8.742, em 1993.

“A organização da assistência social tem como base as seguintes diretrizes:(...) participação da população por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (...) O funcionamento das entidades e organizações de assistência social depende de prévia inscrição no respectivo Conselho Municipal de Assistência Social, ou no Conselho de Assistência Social do Distrito Federal, conforme o caso (...) A inscrição da entidade no Conselho Municipal de Assistência Social (...) é condição essencial para o encaminhamento de pedido de registro e de certificado de entidade de fins filantrópicos junto ao Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) (...) é condição para os repasses, aos municípios, aos Estados e ao Distrito Federal, dos recursos de que trata esta Lei, a efetiva instituição e funcionamento de : Conselhos de Assistência Social, de composição paritária entre Governo e sociedade civil; Fundo de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social; Plano de Assistência Social” (...) ⁸⁹.

Os conselhos surgem como resultado de pressão durante a elaboração da Constituição Federal de 1988. Órgãos colegiados paritários são previstos em alguns pontos estratégicos com relação aos direitos sociais. Tais como: saúde (art. 198, III), previdência social (art. 202, §6º), assistência social (art. 204, II), educação (art. 206, VI), criança e adolescente (art. 227, §1º).

Outros conselhos existem que não são gestores de políticas públicas, mas conselhos fiscalizadores de programas governamentais como os conselhos do bolsa família e merenda escolar. Temos também os conselhos temáticos: direitos humanos, violência, mulher, negro⁹⁰.

Os instrumentos de participação na gestão governamental para a resolução dos problemas sociais estão à disposição dos detentores da soberania, só resta agora o interesse que formará o hábito de cuidar daquilo que pertence a todos, que é a coisa pública.

ção dada pela Lei nº 12.696, de 2012).

⁸⁹ Lei Federal nº 8.742, art. 5º, art. 9º §3, art. 30 §1-3. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.

⁹⁰ FERRAZ, Luciano. Novas Formas de Participação Social na Administração Pública: Conselhos Gestores de Políticas Públicas. Revista Brasileira de Direito Público. Belo Horizonte, ano 7, out/dez. Fórum. 2004, pág 63.

7 CONSELHOS DE DIREITOS E GARANTIAS, SUA HISTÓRIA E SEUS ELEMENTOS

7.1 A história dos Conselhos no Brasil

Partindo de uma análise histórica podemos perceber que o cidadão brasileiro sempre ocupou uma posição passiva diante da construção das políticas públicas desenvolvidas no país⁹¹. A preocupação com os problemas do dia a dia, aliado aos governos ditatoriais, afastou de modo substancial o cidadão brasileiro das discussões políticas que pudessem resolver ou pelo menos amenizar os seus problemas e suas angústias.

A origem dos conselhos gestores de políticas públicas no Brasil está ligada à luta e organização dos movimentos sociais, como instrumentos organizados pela sociedade civil contra o regime ditatorial⁹².

Surgem nas décadas de 1970 e 1980 diversos movimentos articulados contra o sistema centralizador da época. Destacam-se naquele momento os conselhos populares e as comissões de fábrica, que oferecem uma alternativa ao sindicalismo oficial da década de 1970. Esses movimentos conseguem de certa forma romper com os velhos direcionamentos que eram dados às discussões internas, sempre distantes da população, sobre importantes decisões relacionadas às políticas públicas.

Os movimentos realizados pela sociedade civil na década de oitenta contra a ditadura militar a favor da democracia, dos direitos civis, políticos e sociais foram intensos, objetivando a reabertura democrática e uma gama de proteção aos direitos sociais. Ao mesmo tempo nos países ricos, o estado de bem estar social vivia uma crise agravada com as ideias neoliberais que ganhava corpo nas administrações públicas⁹³.

⁹¹ DUARTE, Clarissa Cunha Cardoso, O papel dos conselhos gestores na efetivação das políticas públicas brasileiras. In Revista Brasileira de Direito Municipal – RBDM. Ano 5, n. 15, jan/mar. 2005. Belo Horizonte: Fórum, 2005, pág 85.

⁹²SILVA, Maitti Gadioli Monteiro da; SANTOS JUNIOR, Wilson Ribeiro dos. Aspectos da construção da gestão democrática da cidade: a participação popular e o surgimento recente dos conselhos gestores no Brasil. In Cadernos de Arquitetura e Urbanismo da PUC/MG. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/Arquiteturaeurbanismo/article/view/3357/3713>.

⁹³OLIVEIRA, Lucia Conde de; PINHEIRO, Roseni. A participação nos conselhos de saúde e sua interface com a cultura política. *Ciênc. saúde coletiva*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 5, ago. 2010. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232010000500020&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 11 out. 2012.

Ana Cláudia Teixeira salienta que esses movimentos no Brasil “[...] romperam com uma velha cultura, procurando construir um outro jeito de fazer política e representar os interesses de uma dada classe social”⁹⁴.

Uma das ideias iniciais dizia respeito à tentativa de criação de leis que buscassem a inclusão de setores tradicionalmente marginalizados de todo o processo de formulação e execução das políticas públicas, possibilitando a participação efetiva da sociedade civil nas discussões dos problemas sociais enfrentados naquele momento.

Vera Coelho ressalta que “Aqueles que defenderam a adoção dessa legislação buscavam avançar na direção da inclusão de setores tradicionalmente excluídos do processo de formulação e gestão das políticas públicas”⁹⁵. Com isso, a intenção é que as decisões discutidas por um grupo maior de cidadãos tornariam o processo de discussão e decisão mais permeável, possibilitando a inserção de mecanismos democráticos para a realização de políticas públicas necessárias.

Os conselhos de direito e garantias surgem como uma inovação institucional, buscando romper com a velha cultura anti-democrática, possibilitando uma abertura na participação popular de seguimentos da sociedade no envolvimento dos problemas sociais.

A partir da década de 1990, a participação da sociedade civil na gestão pública assumiu uma nova responsabilidade no Brasil. A sociedade é convocada a participar ativamente na discussão e deliberação das políticas públicas com a criação dos conselhos de direitos e garantias, legalmente constituído em todos os níveis de governo e em diferentes áreas da administração pública⁹⁶.

Ressalta-se que a ideia da criação de instâncias para participação política como os conselhos tornam-se realidade legalmente protegida na Constituição Federal de 1988. Fato é que esses modelos de participação da sociedade civil já vinham sendo desenhados há algum

⁹⁴ TEIXEIRA, Ana C. C. Formação dos conselhos no Brasil. Seminário: Você quer um bom Conselho? São Paulo, Polis, 2005, pág. 20.

⁹⁵ COELHO, Vera. S. P. Artigo “Os Conselhos de Saúde na Cidade de São Paulo”, São Paulo, 2005, pág. 1.

⁹⁶ KLEBA, Maria Elisabeth; COMERLATTO, Dunia; COLLISELLI, Liane. Promoção do empoderamento com conselhos gestores de um pólo de educação permanente em saúde. **Texto contexto - enferm.**, Florianópolis, v. 16, n. 2, jun. 2007. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-07072007000200018&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 11 out. 2012.

tempo. Na década de 1970 tivemos o surgimento dos conselhos comunitários.

Segundo Bernardo Novais da Mata Machado “ Na área da cultura por exemplo, destacamos a criação, em 1937, do Conselho Consultivo do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional”⁹⁷. Podemos perceber que as discussões e os anseios despendidos à participação democrática por meio de conselhos datam ainda da década de 1930.

Destacam-se dois tipos de conselhos na época, os conselhos populares, criados pelos próprios movimentos populares que funcionavam como instrumentos de pressão e negociação junto aos governos, e os conselhos comunitários, criados pelos governos e pulverizados em diversos seguimentos com o intuito de servir de canal de negociação com os movimentos e entidades populares.

Os conselhos comunitários se fortalecem a partir de 1982, juntamente com os movimentos populares, com a chegada ao poder de governos de oposição aos dirigentes da época, momento em que se inicia o levante da bandeira da descentralização e da participação comunitária.

Surgem conselhos com campos de atuação diversos como a condição da mulher, do negro, do deficiente físico, do idoso, da criança, do adolescente, dentre outros.

Os conselhos comunitários da época não eram deliberativos, servindo muitas vezes de instrumentos de cooptação de lideranças para ações e planos de governo. Reuniões sem objetividade afastavam os participantes desmotivados com a falta de resultados e melhorias nas áreas sociais.

Os conselhos conhecidos como populares não tinham estrutura definida nem previsão legislativa, funcionavam simplesmente como entidades de pressão aos governos.

Raquel Raichelis observa,

“Os conselhos populares surgiram inicialmente na área da saúde e emergiram com a unificação dos movimentos que reivindicavam melhores condições de saúde e de saneamento básico na década de 70. Na análise de Gohn (1990), os conselhos de saúde tinham grande representatividade, mas não eram deliberativos nem autônomos na gestão dos recursos, o que dificultava a tarefa básica de fiscalização que deveriam desempenhar”⁹⁸

⁹⁷ MATA-MACHADO Bernardo N. Participação política e conselhos de cultura: uma proposta. Seminário: Você quer um bom Conselho? São Paulo, Polis, 2005, pág. 30.

⁹⁸ RAICHELIS, Raquel. Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social, caminhos da construção democrática. 3ªed. São Paulo, Cortez, 2005, pág. 112.

Os conselhos se fortalecem a partir da Constituição Federal de 1988. Acontecimentos políticos participativos elevam a consciência, o desenvolvimento e a prática participativa. Toda a discussão em busca de emendas populares durante a elaboração da Constituição impulsionou e fortaleceu o espírito participativo da sociedade civil.

O amplo debate traçado ao longo dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte trouxe uma abertura no debate político e o anseio pelo modelo participativo e descentralizado de administração pública.

Fruto de toda essa movimentação, a Constituição Federal estabelece direta e indiretamente inúmeras formas de participação da sociedade civil nas discussões e acompanhamento das políticas públicas, abrindo espaço para um importante posicionamento dos conselhos de direitos e garantias.

7.2 Conceito

Os conselhos se definem como espaços alternativos de discussão para a resolução de problemas que afetam a comunidade onde se espera que as decisões sejam tomadas com base em um processo de discussão pública em que o melhor argumento prevaleça.

Os conselhos são previstos por legislação nacional, estadual e municipal e apresentam-se sob uma estrutura sistematizada que viabiliza a discussão com foco na implantação e fiscalização das políticas públicas e a sua atuação está prevista nas três esferas governamentais. Compõem-se de práticas de planejamento e fiscalização das ações do governo. Ampliam a participação da sociedade civil por meio de representantes ligados a entidades não governamentais, privilegiando organismos que atuam em regiões periféricas com amplo conhecimento de problemas já enfrentados.

A previsão legal nas três instâncias da federação (União, Estados e Municípios), que lhe conferem o maior grau de institucionalidade formal dentre as experiências participativas mencionadas; de possuírem competências deliberativas; de constituírem uma forma de participação que funciona de maneira regular e contínua, e serem compostos por representantes da sociedade civil organizada, escolhidos pela própria sociedade.

Os conselhos variam em função das áreas de discussão, do número de assentos, diferença do perfil dos segmentos representados, e da escolha dos representantes. Alguns são escolhidos em assembleias próprias, outros já estão indicados na legislação específica.

A ótica dos conselhos estabelece uma relação de poder/saber que transforma-se em um instrumento a favor do processo de conhecimento. As discussões oferecem informações congruentes possibilitando um aprendizado constante aos conselheiros com relação aos mecanismos que permeiam a implantação de políticas públicas, como a exigência de formulação de projetos, repasses de verbas e obrigatoriedade de prestação de contas.

A criação dos conselhos de direitos e garantias modifica profundamente a forma de organização das ações governamentais, seja nos municípios, nos estados e no nível nacional, e ao mesmo tempo contribuem para a democratização das decisões, descentralizando-as.

Uma das principais mudanças diz respeito à obrigatoriedade dos municípios e estados constituírem seus conselhos a partir de iniciativas locais e autônomas (confirmada por

leis municipais e estaduais). Exigência configurada em legislação nacional, condicionando o repasse de verbas federais à instituição legal dos conselhos.

A obrigatoriedade de criação e funcionamento destes conselhos adveio das reformas constitucionais que modificaram profundamente a estrutura do Estado permitindo o controle social na gestão pública⁹⁹.

A estruturação de tais órgãos colegiados deve ser concebida como parte integrante da organização administrativa dos respectivos governos e não como um mecanismo externo de coordenação interinstitucional, com poder de decisão do Poder executivo, e muito menos como órgão somente consultivo.

Os conselhos possuem nomenclaturas diversas, e seus formatos variam em função da sua vinculação e campos de ação. Existem os conselhos gestores de programas governamentais, que acompanham e fiscalizam programas como bolsa família, merenda escolar, ensino fundamental. Temos os conselhos setoriais que estão presentes na discussão, elaboração, deliberação e implementação de políticas públicas, como exemplo das áreas de saúde, educação, criança e adolescente e cultura. Temos também os conselhos temáticos como os que atuam nas áreas de direitos humanos e meio ambiente¹⁰⁰.

Importante salientar que mesmo não sendo deliberativo, todo conselho tem poder fiscalizatório.

Os conselhos podem ser denominados de forma ampla, não exigindo-se um critério rígido com relação à nomenclatura, diante disto temos os conselhos setoriais, de gestão, de políticas públicas, dentre outros.

Preferimos adotar a nomenclatura conselhos de direitos e garantias por ser mais

⁹⁹LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. Rev. bras. Ci. Soc., São Paulo, v. 21, n. 60, fev. 2006. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092006000100003&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 16 out. 2012.

¹⁰⁰ RICARDO, Angela Maria A. de Paula, O papel dos conselhos na administração pública: democratização da gestão, fiscalização e responsabilização. Revista da Faculdade Milton Campos. Belo Horizonte. v.10, 2003, pág 236.

genérico e abranger todas as áreas e setores.

Os conselhos setoriais são uma das formas de constituição de sujeitos democráticos com o propósito de atuar nas políticas públicas¹⁰¹.

Importante destacar que a criação e o funcionamento dos conselhos não afasta as possibilidades de outros organismos de discussão e pressão para a implementação de políticas públicas que visam o benefício de determinada comunidade.

As funções dos conselhos são relativas à deliberação e fiscalização em sentido pleno e ao desenvolvimento da democracia referente à liberdade de expressão e formulação de alternativas pelos seguimentos envolvidos, na busca pela implantação de políticas públicas.

No interior dos conselhos, os governos assumem o papel de membros integrantes em conjunto com outros segmentos, compartilhando ideias, problemas e decisões.

Outra questão importante nos conselhos diz respeito ao permanente contato com sua base. Como os representantes estão vinculados diretamente às entidades da sociedade civil, isso faz com que as deliberações sejam acompanhadas permanentemente. Diante disso, quanto mais próximos estiverem os representantes de suas bases, mais legítimo será sua atuação e também a do conselho que estiver vinculado¹⁰².

Os conselhos são instâncias particularizadas no interior do sistema administrativo com o objetivo de discutirem as políticas públicas. Pelo seu caráter plural e híbrido, possibilitam diversos aprendizados no que se refere ao conhecimento dos problemas de outros seguimentos. Representantes de comunidades com assentos nestes órgãos muitas vezes possuem realidades e necessidades diferentes, exigindo um processo dialógico intenso em busca de consenso.

Com entes públicos participantes e conscientes nestes espaços de discussão aprende-se a partilhar o poder. Segundo Mariova Jovchlovich *“A descentralização consiste em uma efetiva partilha de poder entre o governo e as coletividades locais. Isto implica na autogestão*

¹⁰¹LUBAMBO, Cátia W.; COUTINHO, Henrique G.. Conselhos gestores e o processo de descentralização. **São Paulo Perspec.**, São Paulo, v. 18, n. 4, dez. 2004 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000400008&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 11 out. 2012.

¹⁰²WENDHAUSEN, Águeda; CARDOSO, Sandra de Mello. Processo decisório e Conselhos Gestores de Saúde: aproximações teóricas. **Rev. bras. enferm.**, Brasília, v. 60, n. 5, out. 2007 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-71672007000500018&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 09 out. 2012. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-71672007000500018>.

local”¹⁰³.

Uma das grandes questões dos conselhos, portanto, é o processo educativo de ambos os lados, que coloca a necessidade de articular a sociedade e de ter um reflexo dela nos conselhos, atingindo também o poder público.

A sociedade junto ao poder público ao atuar com mecanismos de participação propicia uma cultura participativa, desta forma, a participação da população na gestão política pode torná-la plural, humanizar relações, mudar as práticas arraigadas do corporativismo, criando a chance das pessoas que participam conhecerem a verdadeira realidade de seu município ou estado, tomando consciência das diversas perspectivas e realidades à sua volta. Esta difusão de ideias é um aprendizado democrático entre os diferentes pontos de vista, contribuindo para o amadurecimento político de todas as partes envolvidas e para a inversão de prioridades na gestão pública.

O modelo participativo requer e exige o investimento na cultura associativa, tendo em vista que, concretamente, apenas pequena parcela da população tem vínculo com associações civis. Isso impõe limites à possibilidade dos conselhos expressarem os diferentes interesses sociais presentes na sociedade.

Importante destacar que os conselhos de direitos e garantias não são mais experiências ou apostas, mas refletem conquistas inegáveis do ponto de vista da construção de uma institucionalidade democrática¹⁰⁴.

¹⁰³ JOVCHLOVITCH, Mariova. Artigo “Assistência Social como Política Pública”. Fonte: Assistência Social e Cidadania. 1993. Disponível em <http://www.rebidia.org.br/noticias/social/assispol.html>. Acesso em 22/ago/2012.

¹⁰⁴ ALMEIDA Carla; TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. *Serv. Soc. Soc.*, São Paulo, n. 109, mar. 2012. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282012000100005&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 15 out. 2012.

7.3 Paridade

Os conselhos são compostos de forma variada, seguindo sempre o princípio da paridade, princípio este que não permite o Poder público possuir maior número de participantes que a sociedade civil. A composição dos conselhos pode ser dividida ainda de forma tripartite ou quadripartite, como é o caso do conselho da saúde, que congrega representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais da saúde e usuários. Os conselheiros representantes da sociedade civil devem ser escolhidos por meio de voto direto em assembleia própria, formada pelas entidades assistenciais não-governamentais, atuantes na área do respectivo conselho. Há de se ressaltar previamente a importância de um regulamento que discipline a eleição, pois a paridade deve existir em todo o processo, evitando-se desta forma, qualquer desequilíbrio, como por exemplo, que representantes de uma mesma entidade ocupem mais de um assento no conselho.

A paridade estabelecida nos conselhos possibilita uma pluralidade de atores, ligados às diversas entidades que representam os seguimentos sociais, e que precisam e buscam por meio dos conselhos a implantação de políticas públicas satisfatórias. Esta pluralidade contribui de forma extensa para a coexistência dos inúmeros mecanismos que possibilitam as discussões no interior dos conselhos, contribuindo para o desenvolvimento da legitimidade das decisões tomadas por aqueles.

Segundo Luciana Tatagiba:

Uma das características que responde pela natureza pública e democrática desses novos arranjos deliberativos diz respeito à pluralidade na sua composição. Os conselhos não são espaços do governo, nem tampouco da sociedade civil. São espaços públicos plurais, nos quais representantes da sociedade e do Estado, disputam, negociam e, ao mesmo tempo, compartilham a responsabilidade pela produção das políticas públicas, em áreas específicas. Uma pluralidade que não se resume à dicotomia Estado/sociedade, mas se expressa e traduz na definição das representações no interior de cada campo¹⁰⁵.

A despeito dos conselhos terem sido criados por meio de leis, esse fato não engessa e muito menos afasta o sentido democrático destes espaços, possibilitando a atuação destes como legítimos representantes do poder público e da sociedade civil organizada, atuando com responsabilidade nas áreas específicas e no controle efetivo das ações públicas e setoriais.

¹⁰⁵TATAGIBA Luciana. A Institucionalização da Participação: Os Conselhos Municipais de Políticas Públicas na Cidade de São Paulo. São Paulo, 2005, pág. 19.

Os embates existentes entre as duas forças historicamente antagônicas, sociedade civil e estado, e suas contradições, permite um diálogo que sugere soluções capazes de transformar a realidade das comunidades locais.

O critério de paridade desenvolvido nos conselhos, em grande parte decorre dos estímulos vinculados às lutas e articulações da sociedade civil provenientes dos períodos autoritários que ocorriam em maior força antes da década de 1980.

Ainda Luciana Tatagiba:

No que se refere à sua composição, a legislação impõe o respeito ao princípio da paridade entre Estado e sociedade, como mecanismo de equilíbrio nas decisões. A representação governamental nos conselhos é feita, em geral, por agentes públicos titulares de cargos de direção na Administração direta ou indireta, por responsáveis pelas áreas das políticas sociais, e por outros que atuem nas áreas afins, por indicação do chefe do Poder Executivo (Moreira, 1999:67). A sociedade civil é representada por conselheiros escolhidos por seus pares, em fórum próprio, dentre as entidades e organizações não-governamentais prestadoras de serviço, de defesa de direitos, movimentos, associações comunitárias, sindicatos, associação de usuários, devendo essa composição ser prevista por lei específica, de acordo com as particularidades de cada contexto (Moreira, 1999:68). Por ser definida como atividade de 'relevância pública', a função de conselheiro não deve ser remunerada, à exceção dos membros do conselho tutelar¹⁰⁶.

Importante destacar que a participação e seu aprimoramento são necessidades estratégicas para se alcançar a equidade, integralidade e universalidade de determinadas políticas públicas¹⁰⁷.

A paridade oferece a possibilidade de um diálogo onde todos aprendem e conhecem a realidade em uma dimensão mais ampla, dentro da ótica de cada seguimento da sociedade. Com isso temos o aprimoramento da própria democracia dentro desses espaços dialógicos, permitindo o desenvolvimento de questões que possibilitam um importante processo decisório.

Com isso, cria-se uma alternativa para um processo decisório dentro de um sistema representativo permeado ou conduzido por um sistema democrático participativo.

As decisões tomadas de forma centralizada, digamos, com portas fechadas, afastam as pessoas das discussões relevantes e do próprio entendimento dessas próprias decisões. Isto

¹⁰⁶TATAGIBA Luciana. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. Pág. 50. DAGNINO, Evelina. Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. São Paulo, Paz e Terra, 2002.

¹⁰⁷WENDHAUSEN, Águeda; CARDOSO, Sandra de Mello. Processo decisório e Conselhos Gestores de Saúde: aproximações teóricas. **Rev. bras. enferm.**, Brasília, v. 60, n. 5, out. 2007. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-71672007000500018&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 09 out. 2012.

paulatinamente causa uma distância cada vez maior do interesse do cidadão nas questões que lhes dizem respeito.

A discussão em um ambiente paritário proporciona a prática da tolerância à diversidade, desenvolvimento da atitude cívica e faz com que os participantes busquem esclarecimentos que possibilitem o fortalecimento do processo democrático por meio da participação ativa.

É de primordial importância que os atores envolvidos nos conselhos caminhem em uma trajetória com objetivos claros, priorizando o seguimento como um todo, tentando garantir a justiça social na aplicação e fiscalização dos recursos que serão investidos em políticas públicas.

7.4 Atores

A participação desenvolve atitudes de solidariedade, compartilhamento operacional e principalmente comprometimento com as decisões, aumentando o senso de eficácia nas decisões políticas¹⁰⁸.

Encontramos envolvidos na participação dos movimentos sociais diferentes cidadãos representando inúmeras entidades, com os mais variados perfis. Entre elas, nos deparamos com entidades seculares como a Sociedade de São Vicente de Paulo, Grupos Espíritas, Lojas Maçônicas, Pastorais, Igrejas, dentre muitas outras, como as que trazem em seu bojo a modernidade das ONG's.

A grande questão desta variedade é que as pessoas envolvidas possuem grande comprometimento e conhecem muito os problemas de sua comunidade, conhecimento este acumulado ao longo do tempo com as discussões e enfrentamento daqueles no dia a dia, trazendo uma contribuição efetiva para a busca das soluções.

Normalmente as entidades que atuam em determinados pontos de um município conhecem a fundo os problemas inerentes àquela comunidade, contribuindo de forma expressiva para o encontro de soluções.

Os atores sociais atuantes nesses espaços devem ser capazes de decidir e deliberar sobre aspectos técnico-científicos e políticos¹⁰⁹. Os atores são designados para uma justaposição de competências. Normalmente eles encaminham e ao mesmo tempo deliberam sobre demandas sociais.

A multiplicidade de pessoas envolvidas com diferentes níveis de informação e pré-concepção oferecem um debate ampliado na busca de soluções práticas, facilitando o espaço para a opinião e conseqüentemente o encaminhamento das soluções possíveis.

A participação e a contribuição dos atores é dinâmica, ao longo do processo

¹⁰⁸ WENDHAUSEN, Águeda; CARDOSO, Sandra de Mello. Processo decisório e Conselhos Gestores de Saúde: aproximações teóricas. **Rev. bras. enferm.**, Brasília, v. 60, n. 5, out. 2007. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-71672007000500018&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 09 out. 2012.

¹⁰⁹ FONSECA, Igor Ferraz da; BURSZTYN, Marcel; MOURA, Adriana Maria Magalhães de. Conhecimentos técnicos, políticas públicas e participação: o caso do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama). **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 20, n. 42, jun. 2012. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782012000200013&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 15 out. 2012.

costumam inverter sua pré-compreensão com relação aos problemas discutidos e interesses almejados¹¹⁰.

As características e interesses dos diversificados grupos de atores influenciam as organizações que compõem os conselhos. Os atores são envolvidos individualmente pelos ambientes dialógicos e de explicações sobre os problemas enfrentados por cada seguimento.

Todo esse ambiente possibilita o aprendizado apostando no consenso em busca da melhor solução para os problemas levantados.

As organizações participantes e atuantes nestes espaços adquirem grande capacidade de ação política desenvolvida em função do contato com práticas reiteradas dentro dos conselhos¹¹¹.

Analisando de uma forma geral, os conselhos possuem atualmente espalhados pelo Brasil um “*exército*” de pessoas envolvidas nas ações para melhorias tanto das discussões destes espaços como para implementação de forma racional das políticas públicas.

A pluralidade de atores oferece qualidade nas discussões, influenciando decisivamente no grau da democracia constituída. Este tipo de participação tem sido considerado como um processo de aprendizagem e de inclusão, desenvolvido por meio de troca de experiências em que os participantes passam a interagir em um contexto de desafios referentes à participação social na esfera pública. Esta interação exige a compreensão para o desenvolvimento de alternativas sugeridas pelos atores na construção social com o objetivo de promover o bem estar.

Os atores integrantes dos conselhos representam poderes e interesses, defendem posições e para isso criam estratégias de negociação, gerando todo esse arcabouço um aprendizado político¹¹².

A participação oferece um caráter educativo em movimentos sociais comunitários,

¹¹⁰SANTOS, Francisco Assis da Silva et al . Política de práticas integrativas em Recife: análise da participação dos atores. **Rev. Saúde Pública**, São Paulo, v. 45, n. 6, dez. 2011 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-89102011000600018&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 11 out. 2012.

¹¹¹FUKS, Mario; PERISSINOTTO, Renato. Recursos, decisão e poder: conselhos gestores de políticas públicas de Curitiba. *Rev. bras. Ci. Soc.*, São Paulo, v. 21, n. 60, fev. 2006 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092006000100004&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 16 out. 2012.

¹¹²ASSIS, Paloma Carpena; GODOY, Amalia Maria Goldberg. O conselho de defesa do meio ambiente de Maringá: Governança, poderes e decisões na gestão dos recursos hídricos. In: UNOPAR científica – ciências jurídicas e empresariais, volume 9, mar. 2008. Paraná.

desenvolvidos com o objetivo de discutir causas públicas, preparando os participantes para atuarem nas causas dos movimentos sociais¹¹³.

Os participantes aprendem com a prática nos conselhos a distinção entre as necessidades isoladas e coletivas, aprendem a importância de ouvir os problemas de outras comunidades mais necessitadas, muitas vezes, desconhecidas da maior parte da população.

¹¹³GOHN, Maria da Glória. Educação não-formal, participação da sociedade civil e estruturas colegiadas nas escolas. **Ensaio: aval.pol.públ.Educ.**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 50, mar. 2006 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40362006000100003&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 11 out. 2012.

7.5 Funcionamento

O funcionamento dos conselhos deve ser conduzido por um processo bem regulamentado. Trata-se de ações deliberadas onde a exigência ao respeito a cada setor e suas respectivas particularidade devem ser prioritárias¹¹⁴.

Esta deve ser a primeira regra: respeitar as diferenças.

Deve-se incentivar a capacidade de diálogo e negociação para a resolução dos problemas tendo sempre como diretriz a descoberta da possibilidade de agir.

Luciana Tatagiba afirma,

Os conselhos podem ser deliberativos, consultivos, normativos ou fiscalizadores, ou podem ainda acumular duas atribuições, em alguns casos, a definição quanto à natureza já vem elencada na legislação federal, como nos casos dos Conselhos de Saúde, Assistência Social e Criança e Adolescente. Em outros, depende do que prevê a legislação municipal¹¹⁵.

Os atos ou resoluções dos conselhos serão homologados pelo chefe do Poder executivo; o plenário reúne-se uma vez por mês ordinariamente e, extraordinariamente sempre que necessário; o funcionamento do conselho deve ser previsto no regimento interno, que deverá ser elaborado e aprovado pelo próprio conselho; o poder executivo nomeia os conselheiros indicados pelos órgãos e entidades.

Importante ressaltar que as reuniões devem ser abertas ao público; o mandato dos conselheiros deve ser definido no regimento interno, quando não previsto em lei.

Outro ponto que merece atenção especial é com relação à formalidade das entidades participantes, na assembleia geral deve ser definida se será permitida a participação de entidades, clubes, grupos ou associações que não possuem Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas- CNPJ. É muito comum entidades ou mesmo pessoas que realizam trabalhos isoladamente há anos em uma determinada comunidade, sendo conhecida por diversos seguimentos, mas que por uma infinidade de motivos não tiveram a necessidade ou

¹¹⁴COMERLATTO, Dunia et al . Gestão de políticas públicas e intersetorialidade: diálogo e construções essenciais para os conselhos municipais. **Rev. katálysis**, Florianópolis, v. 10, n. 2, dez. 2007 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802007000200015&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 09 out. 2012.

¹¹⁵TATAGIBA Luciana. A Institucionalização da Participação: Os Conselhos Municipais de Políticas Públicas na Cidade de São Paulo, São Paulo, 2005, Pág. 29.

simplesmente não quiseram registrar ou nem mesmo elaborar um estatuto e registrá-lo.

Na realidade isto não as torna menos capacitadas para exercerem qualquer função dentro ou fora dos conselhos.

As reuniões do conselho devem ser abertas à comunidade, que não tem, contudo, direito a voto.

7.6 Fiscalização

As atribuições dos conselhos são inúmeras e diversificadas, não só no campo da discussão e deliberação das políticas públicas, mas principalmente na fiscalização dos gastos públicos de cada área de atuação. Muitas vezes o orçamento disponível não sustenta ou viabiliza todos os projetos ou programas a serem implantados, porém, o pouco investido deve ser amplamente fiscalizado pelo conselho. Desta forma, a fiscalização se torna cada vez mais extremamente importante.

Os Órgãos de fiscalização do governo, sejam do Estado ou da União, normalmente são de pouca eficácia no extenso trabalho de fiscalização da aplicação das verbas disponíveis aos estados e municípios, seja pelo fato de normalmente a maior parte das Agências Fiscalizadoras estarem instaladas nas capitais, pelo insuficiente número de agentes, pelo número elevado de municípios no Brasil, fato é que se torna praticamente impossível uma fiscalização eficiente.

Aposta-se mais uma vez no trabalho de fiscalização dos conselhos, realizados diretamente onde os recursos são aplicados.

Os conselhos tem exigido que o Estado dê publicidade das suas ações, apresentando contas, expondo os critérios que subsidiam os contratos¹¹⁶.

O controle social exercido pelos conselhos de direitos e garantias é tão importante quanto a discussão para a implementação das políticas públicas.

Os conselhos devem estar atentos para a distribuição dos recursos públicos, a prioridade de qualquer governo está diretamente ligada à distribuição dos recursos previstos no orçamento.

Desta forma, os conselhos devem participar da discussão direta do orçamento, pois a fiscalização está diretamente ligada ao conhecimento do que se tem para gastar, onde foi e onde será gasto os devidos recursos.

Garrido de Paula (um dos idealizadores do Estatuto da Criança e do Adolescente-ECA) responde à pergunta sobre os motivos que levaram à defesa da natureza deliberativa dos

¹¹⁶ TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. *Serv. Soc. Soc.*, São Paulo, n. 109, mar. 2012. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282012000100005&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 15 out. 2012.

Conselhos dos Direitos das Crianças e do Adolescente no processo constituinte, afirmando o seguinte:

Vínhamos de uma participação em conselhos consultivos e verificamos que esses serviam aos interesses do Executivo. Eventualmente respaldavam algumas de suas ações, mas o Executivo não estava obrigado a acatar nenhuma posição. Agora, se você coloca o conselho como deliberativo e controlador, você coloca a idéia de que ele efetivamente exerce poder público¹¹⁷.

A fiscalização é de extrema importância para o bom desempenho dos programas sociais e para a correta aplicação do orçamento público. O processo participativo possibilita um aprendizado direcionado à fiscalização.

¹¹⁷PAULA, Garrido de *apud* TATAGIBA Luciana. A Institucionalização da Participação: Os Conselhos Municipais de Políticas Públicas na Cidade de São Paulo, São Paulo, 2005, pág. 30.

7.7 Regimento Interno

Normalmente os Regimentos Internos são elaborados visando os seguintes itens:

Reuniões: como serão feitas as convocações, qual a periodicidade das reuniões, quem preside, qual o prazo para a convocação das mesmas.

Votação: como serão feitas as votações, por consenso, por maioria simples, maioria absoluta;

Quórum das reuniões: como será definido o quórum para o início da reunião, para a primeira chamada e para a segunda chamada, para deliberações rotineiras, para recursos, e para alterações do estatuto e/ou regimento interno;

Encaminhamento dos recursos: como será a convocação, o quórum e a votação (lembrando sempre do respeito ao nosso ordenamento jurídico com relação ao princípio do duplo grau de recurso, que assegura sempre a possibilidade de reexame do caso por uma instância superior).

Sobre os membros: definir os mecanismos de escolha, as substituições, faltas e exclusões;

Presidência: deve ficar definido de que forma será exercida a presidência do conselho (mesa diretora, presidente, vice-presidente, dois secretários), eleição e as substituições na ausência de titulares;

Comissões: definir se há necessidade da criação de comissões internas ou estabelecer a possibilidade de criação de comissões específicas ou extraordinárias;

Prestação de contas: sistemática de aprovação ou análise, auditoria;

O Regimento Interno é elaborado pelos próprios conselhos de direitos e homologado por meio de decreto do Prefeito.

Quanto à dinâmica de funcionamento, cada conselho elabora seu regimento interno que, depois de aprovado em plenário, é submetido à apreciação do chefe do Poder Executivo, que o aprova formalmente por meio de decreto. As decisões do conselho devem ter a forma de resolução e devem ser publicadas em Diário Oficial ou jornal de grande circulação.

Outro ponto que deve ser destacado é com relação à escolha do presidente dos

referidos conselhos. Algumas legislações prescrevem a previsão de um presidente nato, ou seja, o cargo de presidente de determinado conselho será exercido pelo representante de uma determinada secretaria. Este tipo de situação deve ser combatida, pois o processo democrático deve permear todos os momentos dentro dos conselhos, inclusive os que antecedem-no. Para o correto funcionamento dos conselhos, diante dos inúmeros e relevantes princípios que dão sustentação a este órgão e às respectivas escolhas.

Confirma a ideia Luciana Tatagiba,

Um outro dado importante na configuração do desenho institucional dos conselhos, diz respeito à forma de escolha do presidente. A recomendação é que o presidente seja eleito entre os membros do conselho¹¹⁸.

¹¹⁸TATAGIBA, Luciana. Artigo “A Institucionalização da Participação: Os Conselhos Municipais de Políticas Públicas na Cidade de São Paulo”. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000200017. Acesso em 10/mai/2012.

7.8 O papel do poder público

Talvez um dos pontos mais sensíveis do sucesso de um conselho de direitos e garantias seja o entendimento e aceitação do papel do poder público pelo próprio poder público.

Ao deliberar uma política pública juntamente com representantes não governamentais, não se trata de compartilhamento de poder, não se trata de não colocar em prática o plano de governo elaborado e apresentado antes das eleições e que o eleitor o aprovou indiretamente pelo voto.

Compartilhando decisões com os conselhos o Estado aumenta a legitimidade de sua atuação, ao mesmo tempo em que a população é atendida nas reivindicações por ela demandada¹¹⁹.

Trata-se de uma abertura e de um aprendizado que vai além da simples teoria, trata-se de discutir questões práticas para problemas reais com a busca de soluções viáveis, há de se entender que a comunidade só quer colaborar, e sua colaboração se torna também o compartilhamento da responsabilidade.

Diversos problemas são causados pela resistência dos governos a partilhar o poder de decisão dentro dos conselhos, insistindo nos velhos modelos centralizados de decisão em meio a gabinetes fechados e assessores mal informados.

Se observarmos de uma forma mais abrangente, podemos definir cada conselho como um órgão de consultoria especializada, com a função de fomentar soluções para determinadas questões de interesse das comunidades.

Cabe ao poder público entender este espaço como o caminho para o consenso.

¹¹⁹LUCHMANN, Lígia Helena Hahn. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova**, São Paulo, n. 70, 2007. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452007000100007&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 15 out. 2012.

7.9 As assembleias e fóruns que discutem as políticas públicas e elegem os conselheiros

Os múltiplos espaços conhecidos como assembleias, fóruns ou conferências, todos eles formados por participantes das entidades não governamentais, dentre os diversos segmentos, espaço onde são discutidas as políticas, indicados e eleitos os conselheiros de direitos, são de grande importância para todo o processo de participação e fortalecimento dos conselhos e de suas decisões de forma equânime.

A realização das conferências municipais, estaduais e nacionais para que se possa discutir as prioridades de atendimento em todos os níveis e áreas, elaborando os planos a serem implementados, acompanhamento e reavaliação posterior das propostas é de suma importância para o desenvolvimento destes espaços democráticos. Toda essa movimentação permite um aprendizado permanente, que fortalece todo o processo participativo e tornam eficazes as políticas implantadas.

Da mesma forma que os conselhos devem manter uma fiscalização permanente sobre os atos do poder executivo e sobre funcionamento das entidades correlatas, por sua vez, as assembleias ou fóruns devem manter uma fiscalização constante sobre os trabalhos dos conselhos¹²⁰, lembrando sempre sua soberania.

Analisando os interesses que motivam a participação nestes Conselhos, Luciana Tatagiba analisa,

Os interesses que levam as entidades a disputar assento nos conselhos são os mais variados, assim como a própria noção do que seja participar na formulação das políticas. Para muitos representantes da sociedade civil, estar nos conselhos é uma forma de conseguir mais recursos para suas entidades e não uma forma de construir coletivamente o que seria o interesse público em cada área específica. A disputa por recursos, na maioria das vezes exíguos, os distintos projetos políticos que animam a participação, a diversidade na compreensão do que seja participar na formulação das políticas públicas, tudo isso torna o campo da sociedade civil, naturalmente heterogêneo, em um campo altamente fragmentado. Da mesma forma, embora seja possível construir generalizações acerca da natureza da participação do Estado nos conselhos, é preciso reconhecer a heterogeneidade constitutiva do ator estatal. No campo das representações governamentais, também encontramos sujeitos portadores de distintos interesses, com distintas visões do papel dos conselhos, muitas vezes com posturas altamente abertas à participação da sociedade civil, mesmo quando o enfoque geral adotado pelo governo pode ser o de resistência a essa

¹²⁰ WENDHAUSEN, Águeda L. P.; BARBOSA, Tatiane Muniz; BORBA, Maria Clara de. Empoderamento e recursos para a participação em conselhos gestores. **Saude soc.**, São Paulo, v. 15, n. 3, dez. 2006. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902006000300011&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 15 out. 2012.

participação[...]¹²¹.

As discussões não devem ficar restritas somente no interior dos conselhos. O fortalecimento dos propósitos que envolvem as possibilidades democráticas devem ser desenvolvidas em outras instâncias como os fóruns e assembleias que também discutem políticas públicas.

¹²¹TATAGIBA Luciana. A Institucionalização da Participação: Os Conselhos Municipais de Políticas Públicas na Cidade de São Paulo, São Paulo, 2005, pág. 58.

8 CONCLUSÃO

Como destaca a doutrina política, legitimidade tem um sentido específico relacionado “*ao grau de consenso*” que o Estado busca para suas ações junto à população.

Este consenso marca profundamente a própria efetividade das ações políticas desenvolvidas pelo Estado, já que quanto maior for ele, o consenso, mais fácil se torna a ação estatal.

Em linhas gerais, é em nome deste mesmo consenso que o Estado busca transformar a “obediência” da população em “adesão” às suas iniciativas.

Pode-se afirmar, neste sentido, que a crença na Legitimidade é, pois, o elemento integrador na relação de poder que se verifica no âmbito do Estado.

Todas estas questões, contudo, exigem uma abordagem diferente quando se considera as questões da democracia participativa, já que a própria ampliação do universo de participantes do sistema político, como nela é a regra, torna mais simplificada e precisa a legitimidade da ação do Estado.

Isto se torna evidente quando se vincula a legitimidade a um comportamento marcado pela legitimação.

O importante, aqui, é a percepção mais evidente da legitimidade das ações políticas, ou seja, quando os “fins do poder” ou suas ações são tidas e percebidas como “compatíveis ou de acordo com o próprio sistema de crenças” da população. Se é assim nesta circunstância, é fácil concluir que maior ainda será a percepção da legitimidade quando são as próprias pessoas que participam da definição destas ações políticas.

Aí reside toda a riqueza da democracia participativa, e é isto o que precisamos enfatizar.

Associar a democracia participativa com a representativa contribui para um processo decisório de qualidade ou pelo menos satisfatório.

A ação individual dos cidadãos só pode ganhar qualidade abstrata na teoria democrática. Na prática ela não é uniforme nem igual.

Existem, na verdade, cidadãos que querem participar, participam efetivamente das

discussões políticas e tomadas de decisões e existem, ainda, aqueles que não se dispõem a tanto, preferindo uma ação política passiva, sem qualquer tipo de envolvimento com estas questões.

Tudo isto leva à necessária vinculação de um conteúdo ou um determinado valor social a partir do qual se possa construir o consenso que marca ou permite a construção da legitimidade. Na verdade, agregar um conteúdo determinado à ação política permite uma avaliação mais evidente da própria ação e autoriza classificá-la de um modo mais preciso como democrática ou anti-democrática.

O termo Legitimidade designa, ao mesmo tempo, uma situação e um valor de convivência social. A situação a que o termo se refere é a aceitação do Estado por um segmento relevante da população; o valor é o consenso livremente manifestado por uma comunidade de homens e mulheres autônomos e conscientes.

Este consenso, considerando as estruturas políticas existentes nos Estados modernos, só é possível e verdadeiro nos casos decorrentes da apontada democracia participativa.

De fato, a realidade institucional tem demonstrado que a estruturação dos Conselhos participativos permite a construção de um efetivo consenso para as ações políticas desenvolvidas pelos entes públicos.

Assim, é possível defender a tese de que a “entrega” do Poder a estes institutos da democracia direta acaba por suprimir até mesmo a questão da legitimidade, por torná-la desnecessária, e isto acontece porque o Poder, na linha do que determina a própria constituição, neste caso, passará a ser exercido por seu mais legítimo titular: o cidadão. Este deve ser o norte de nossas instituições políticas, já que é isto o que se encontra estabelecido no próprio texto constitucional.

Analisando do ponto de vista que o primeiro passo para o surgimento do orçamento público deu-se pelo princípio de que as questões tributárias deveriam ser autorizadas, ficando subordinadas ao consentimento prévio dado pelos parlamentares, e esses por sua vez, eram de certa forma representantes do povo, urgente se faz a discussão diretamente pelos próprios destinatários da aplicação do dito orçamento.

Quanto gastar na saúde, na educação, no turismo, no transporte coletivo?

Fato é que o dinheiro gasto pelo governo é retirado em grande parte do próprio povo

com o objetivo de ser gasto para satisfazer as necessidades destes, o que legitima ainda mais a obrigatoriedade de participação popular nas ações de planejamento dos gastos governamentais.

A elaboração do orçamento público em todos os entes da federação de forma equivocada e centralizadora como vem sendo elaborado, cria um espaço distante entre as reais necessidades da população e as mazelas das altas cúpulas dos três poderes do Estado.

Torna-se urgente o exercício da soberania popular prescrita em nossa Constituição Federal transformando a democracia participativa regra e a democracia representativa exceção.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, Afonso Gomes. Direito financeiro: a Lei nº 4.320 – comentada ao alcance de todos. 3ª Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

ALMEIDA Carla; TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 109, mar. 2012 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282012000100005&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 15 out. 2012.

ASSEMBLÉIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos humanos**. Proclamada em 10 de dezembro de 1048. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm>. Acesso em: 10 de outubro de 2012.

ASSIS, Paloma Carpena; GODOY, Amalia Maria Goldberg. O conselho de defesa do meio ambiente de Maringá: Governança, poderes e decisões na gestão dos recursos hídricos. In: UNOPAR científica – ciências jurídicas e empresariais, volume 9, mar. 2008. Paraná.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade Civil e Participação Social no Brasil. Departamento de Ciência Política – UFMG, Belo Horizonte, UFMG, 2005.

BALEEIRO, Aliomar. Uma Introdução à ciência das finanças. 16ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

BEÇAK, Rubens. Estado de Direito, formas de Estado e Constituição. in Revista da Faculdade de Direito de Conselheiro Lafaiete. Nova fase, v.3, 2007.

BONAVIDES, Paulo. Constituinte e Constituição: a democracia, o federalismo, a crise contemporânea. São Paulo: Malheiros, 2010.

BONAVIDES, Paulo. Do país constitucional ao país neocolonial: A derrubada da Constituição e a recolonização pelo golpe de Estado institucional. São Paulo: Malheiros, 2009.

BONAVIDES, Paulo. Teoria Constitucional da Democracia Participativa: por um Direito Constitucional de luta e resistência, por uma Nova Hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BONAVIDES, Paulo. Ciência Política. 13ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

BONAVIDES, Paulo. *A Constituição Aberta: Temas políticos e constitucionais da atualidade, com ênfase no Federalismo das Regiões*. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BONAVIDES, Paulo. *Os Poderes Desarmados: à margem da ciência política, do direito constitucional e da história. Figuras do passado e do presente*. São Paulo: Malheiros, 2002.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 27ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

BRANCHER, Leoberto N. Artigo “Cidadania e Transformação Social”.

<http://www.rebidia.org.br/noticias/social/cidadas.html>. Rio Grande do Sul. 1993.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 46 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

BRASIL. **Constituição Política do Imperio do Brazil**, de 25 de março de 1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao24.htm. Acesso em 25 de agosto de 2012.

BRASIL. **Lei 8.142, de 28 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8142.htm. Acesso em 22 de agosto de 2012.

BRASIL. **Decreto 5.839, de 11 de julho de 2006**. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o processo eleitoral do Conselho Nacional de Saúde - CNS e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5839.htm. Acesso em 22 de agosto de 2012.

BRASIL. **Lei 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8069.htm. Acesso em 22 de agosto de 2012.

BRASIL. **Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8742.htm. Acesso em 22 de agosto de 2012.

BRASIL. **Lei 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm. Acesso em 25 de agosto de 2012.

- BLIACHERIENE, Ana Carla. Orçamento participativo municipal como ponte entre planejamento financeiro e política de desenvolvimento. *Revista Brasileira de Direito Municipal – RBDM*, ano 5, n. 15, jan/mar. 2005. Belo Horizonte: Fórum, 2005.
- BURKHEAD, Jesse. Orçamento público. p. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971. p.3-9. Apud. GIACOMONI, James. Orçamento público. 15ª Ed. São Paulo, Atlas, 2010.
- CARVALHO NETTO, M. . A Hermenêutica Constitucional e os desafios postos aos Direitos Constitucionais. In: José Adécio Leite Sampaio. (Org.). *Jurisdição Constitucional e Direitos Fundamentais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.
- CARVALHO NETTO, M. Racionalização do ordenamento jurídico e democracia. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. V. 88, 2003.
- COELHO, Vera. S. P. Artigo “Os Conselhos de Saúde na Cidade de São Paulo”, <http://www.scielo.br/scielo>. 2005.
- COMERLATTO, Dunia et al . Gestão de políticas públicas e intersetorialidade: diálogo e construções essenciais para os conselhos municipais. **Rev. katálysis**, Florianópolis, v. 10, n. 2, dez. 2007 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802007000200015&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 09 out. 2012.
- CONTI, José Maurício. Orçamentos públicos: a Lei 4.320/1964. Org. 2ª ed. São Paulo: *Revista dos Tribunais*, 2010.
- DAHL. Robert A. Sobre a Democracia. Brasília: UNB, 2001.
- DUARTE. Clarissa Cunha Cardoso, O papel dos conselhos gestores na efetivação das políticas públicas brasileiras. In *Revista Brasileira de Direito Municipal – RBDM*. Ano 5, n. 15, jan/mar. 2005. Belo Horizonte: Fórum, 2005.
- FERRAZ, Luciano. Novas Formas de Participação Social na Administração Pública: Conselhos Gestores de Políticas Públicas. *Revista Brasileira de Direito Público*. Belo Horizonte, ano 7, out/dez. Fórum. 2004.
- FONSECA, Igor Ferraz da; BURSZTYN, Marcel; MOURA, Adriana Maria Magalhães de. Conhecimentos técnicos, políticas públicas e participação: o caso do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama). **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 20, n. 42, jun. 2012 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782012000200013&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 15 out. 2012.

FUKS, Mario; PERISSINOTTO, Renato. Recursos, decisão e poder: conselhos gestores de políticas públicas de Curitiba. Rev. bras. Ci. Soc., São Paulo, v. 21, n. 60, fev. 2006 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092006000100004&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 16 out. 2012.

GARCIA, Maria, 1789: Inconfidência Mineira, aRevolução Francesa do Brasil. Tributação e o direito à liberdade. Revista de Direito Constitucional e Internacional. Ano 18, n. 71, abr.-jun. São Paulo, 2010.

GIACOMONI, James. Orçamento Público. 15ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores e participação sociopolítica.3.ed – São Paulo, Cortez, 2007.

GOHN, Maria da Glória. Educação não-formal, participação da sociedade civil e estruturas colegiadas nas escolas. **Ensaio: aval.pol.públ.Educ.**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 50, mar. 2006 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40362006000100003&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 11 out. 2012. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-40362006000100003>.

JOVCHLOVITCH, Mariova. Artigo “Assistência Social como Política Pública”. Fonte: Assistência Social e Cidadania. <http://www.rebidia.org.br/noticias/social/assispol.html>. 1993.

JÚNIOR, Heitor Gaudenci. Você Quer Um Bom Conselho? São Paulo, Polis, 2005.

KLEBA, Maria Elisabeth; COMERLATTO, Dunia; COLLISELLI, Liane. Promoção do empoderamento com conselhos gestores de um pólo de educação permanente em saúde. **Texto contexto - enferm.**, Florianópolis, v. 16, n. 2, jun. 2007 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-07072007000200018&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 11 out. 2012.

LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. Rev. bras. Ci. Soc., São Paulo, v. 21, n. 60, fev. 2006 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092006000100003&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 16 out. 2012.

LYRA FILHO. João. Controle das Finanças Públicas.: notas à margem da legislação comparada. Rio de Janeiro: Gráfica Editora Livros S.A, 1966.

LUBAMBO, Cátia W.; COUTINHO, Henrique G.. Conselhos gestores e o processo de descentralização. **São Paulo Perspec.**, São Paulo, v. 18, n. 4, dez. 2004 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000400008&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 11 out. 2012.

LUCHMANN, Lígia Helena Hahn. Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo. **Cad. CRH**, Salvador, v. 21, n. 52, abr. 2008 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792008000100007&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 15 out. 2012.

LUCHMANN, Lígia Helena Hahn. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova**, São Paulo, n. 70, 2007 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452007000100007&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 15 out. 2012.

MAGALHÃES, José Luiz. Constitucionalismo e ideologia: uma discussão cinematográfica, in Revista da Faculdade de Direito de Conselheiro Lafaiete. Nova fase, v.3, 2007.

MAGALHAES, José Luiz Quadros de. Direito Constitucional – Tomo I. 2ª ed. Belo Horizonte:Mandamentos, 2002.

MAGALHÃES. José Luiz Quadros de. Poder Municipal: uma alternativa Democrática, in Revista de Direito Municipal – RDM, ano 4, n. 7, jan/mar. 2003. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

MAGALHÃES. José Luiz Quadros de, Poder Municipal: paradigmas para o estado constitucional brasileiro. 2ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. O Constitucionalismo norte-americano e sua contribuição para a compreensão contemporânea da Constituição. Jus Navegandi, Teresina, ano 9n n. 452, 2 out 2004. Disponível em <<http://jus.com.br/revista/texto/5769>>. Acesso em 15/10/2012.

MATA-MACHADO Bernardo N. Participação política e conselhos de cultura: uma proposta. Seminário: Você quer um bom Conselho? São Paulo, Polis, 2005.

MENDES, Denise Cristina Vitale Ramos. Representação política e participação: reflexões sobre o déficit democrático. **Rev. katálysis**, Florianópolis, v. 10, n. 2, dez. 2007 . Disponível em<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-

49802007000200002&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 09 out. 2012.

OLIVEIRA, Cristiane Catarina Fagundes de. Controle Social pelos Conselhos Municipais e controvérsias jurisprudenciais. Revista da AJURIS – Associação dos Juízes do Rio Grande do Sul, ano XXXIV. N. 108. Rio Grande do Sul, 2007.

OLIVEIRA, Lucia Conde de; PINHEIRO, Roseni. A participação nos conselhos de saúde e sua interface com a cultura política. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 5, ago. 2010 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232010000500020&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 11 out. 2012.

PIMENTA. Marcelo Vicente Alkimim. Teoria da Constituição. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

PIRES, Ezequiel. Conselhos Municipais de Contribuintes na AMMOC. Revista Jurídica – UNOESC. Joaçaba, 2004.

RAICHELIS, Raquel. Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social, caminhos da construção democrática. 3ªed. São Paulo, Cortez, 2005.

RICARDO, Angela Maria A. de Paula, O papel dos conselhos na administração pública: democratização da gestão, fiscalização e responsabilização. Revista da Faculdade Milton Campos. Belo Horizonte. v.10, 2003.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. Gestão pública municipal e participação democrática no Brasil. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 19, n. 38, fev. 2011 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782011000100011&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 15 out. 2012.

ROUSSEAU, Jean Jacques. Do Contrato Social. São Paulo, Martin Claret, 2006.

SILVA. José Afonso. Orçamento-Programa no Brasil. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973.

SILVA, José Afonso da, Comentário contextual à Constituição. 8ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

SANTOS, Francisco Assis da Silva et al . Política de práticas integrativas em Recife: análise da participação dos atores. **Rev. Saúde Pública**, São Paulo, v. 45, n. 6, dez. 2011 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-89102011000600018&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 11 out. 2012.

SILVA, Maittí Gadioli Monteiro da; SANTOS JUNIOR, Wilson Ribeiro dos. Aspectos da construção da gestão democrática da cidade: a participação popular e o surgimento recente dos conselhos gestores no Brasil. In Cadernos de Arquitetura e Urbanismo da PUC/MG. Disponível em:

<http://periodicos.pucminas.br/index.php/Arquiteturaeurbanismo/article/view/3357/3713>.

SIEYÈS, Emmanuel Joseph. A Constituinte Burguesa: Qu'est-ce que le Tiers État?. 3ªed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 1997.

TATAGIBA Luciana. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. São Paulo, pág. 51. DAGNINO, Evelina. Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. São Paulo, Paz e Terra, 2002.

TATAGIBA Luciana. A Institucionalização da Participação: Os Conselhos Municipais de Políticas Públicas na Cidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

TEIXEIRA, Ana C. C. Formação dos conselhos no Brasil. Seminário: Você quer um bom Conselho? São Paulo, Polis, 2005.

WENDHAUSEN, Águeda; CARDOSO, Sandra de Mello. Processo decisório e Conselhos Gestores de Saúde: aproximações teóricas. **Rev. bras. enferm.**, Brasília, v. 60, n. 5, out. 2007. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-71672007000500018&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 09 out. 2012.

WENDHAUSEN, Águeda L. P.; BARBOSA, Tatiane Muniz; BORBA, Maria Clara de. Empoderamento e recursos para a participação em conselhos gestores. **Saude soc.**, São Paulo, v. 15, n. 3, dez. 2006. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902006000300011&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 15 out. 2012.

WEFFORT. Francisco C, Os Clássicos da Política. São Paulo: Atica, 2006.