

## CONSELHOS POPULARES: ESPAÇOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL PARA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS

*Miriane Maria Willers<sup>1</sup>*  
*Francisco Angst<sup>2</sup>*

**Resumo:** O presente estudo analisa os conselhos populares como espaços de participação social, contribuindo para a efetivação dos direitos sociais. Os conselheiros são mediadores entre o Estado e a sociedade civil na definição de políticas públicas. Sabe-se que os direitos sociais têm custo, o que implica em estabelecer prioridades no orçamento. Neste aspecto, os conselhos tem a responsabilidade de exercer o controle social. A participação política ativa é fundamental, pois quando há deficiências nesta modalidade de participação há reflexos na participação econômica e vice-versa, conforme será demonstrado na pesquisa. Portanto, busca-se discutir as atribuições e possibilidades dos conselhos, especialmente no Município, de se constituírem em espaços democráticos e decisórios de políticas públicas voltadas para atender os direitos sociais, em observância ao Estado Democrático de Direito e ao Princípio da Dignidade Humana. A presente pesquisa revela a necessidade de fortalecimento dos conselhos e capacitação de seus membros, com melhoria da qualidade e da efetividade destes espaços de participação social.

**Palavras-chave:** Direitos sociais – participação social – conselhos populares – espaços democráticos

### Introdução

A Carta da República de 1988, denominada de Constituição Cidadã, consagrou a participação social como princípio constitucional, além de ser fundamental para a formulação e controle das políticas públicas. Da mesma forma, a partir da atual Constituição, o Brasil tornou-se Estado Democrático de Direito e reconheceu uma série de direitos fundamentais sociais, especialmente previstos no art. 6º. Da mesma forma, elevou o Município a ente federativo, o que implicou em uma série de responsabilidades, inclusive na efetivação de direitos sociais, seja em comum com os demais entes ou de competência própria. Todas estas

---

<sup>1</sup> Mestre em Direito pela Universidade Regional Integrada (URI) – Campus de Santo Ângelo. Pós-Graduada em Direito Civil e Processo Civil pela URI – Campus de Santo Ângelo e em Docência para o Ensino Superior pelo Instituto de Ensino Superior de Santo Ângelo (IESA) Graduada em Direito também pelo IESA. Advogada Pública do Município de Santo Ângelo. E-mail: mirianew@yahoo.com.br.

<sup>2</sup> Mestrando em Desenvolvimento e Políticas Públicas pela Universidade Federal da Fronteira Sul – Campus Cerro Largo. Pós-Graduado em Educação à Distância pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - RS, SENAC/RS. Graduado em Administração pelo Instituto Cenecista de Ensino Superior de Santo Ângelo (IESA). Técnico Administrativo da Universidade Federal da Fronteira Sul, campus Cerro Largo/RS. E-mail: francisco.angst@uffs.edu.br

configurações constitucionais têm relação próxima, estão interligadas para que ocorra a concretização dos direitos sociais.

Considerando estes, e outros, aspectos é que será desenvolvido o presente estudo voltado para a discussão acerca das (im)possibilidades dos conselhos populares de se constituírem em espaços de participação social e, deste modo, contribuir para a efetivação de direitos como saúde, educação, moradia, trabalho, segurança, previdência social etc.

Assim, num primeiro momento, serão abordados aspectos relacionados aos direitos fundamentais sociais e sua concretização para o desenvolvimento econômico e humano de uma comunidade. Em seguida, será discutida a relevância da participação política do cidadão. E por fim, o estudo versa sobre os conselhos populares como espaços democráticos e decisórios, especialmente no espaço local, que é onde tudo acontece, onde a sociedade se desenvolve.

## **1. Concretização dos direitos sociais: desenvolvimento econômico e humano**

Para começar, os direitos humanos têm sido distribuídos em diversas gerações ou dimensões, com algumas divergências entre os autores, que não tem pertinência no presente estudo. Os direitos econômicos e sociais constituiriam a terceira geração de direitos, pois adota-se o entendimento de T.H. Marshal, Norberto Bobbio e Bedin (2002).

De acordo com Bedin (2000), os direitos econômicos sociais seriam de terceira geração, que surgiram no início do século XX, sob a influência da Revolução Russa, da Constituição Mexicana de 1917 e da Constituição de Weimar de 1923. O autor entende que são direitos de crédito: direitos que tornam o Estado devedor do cidadão, particularmente dos trabalhadores e dos marginalizados, tendo a obrigação desenvolver ações concretas para garantir-lhes o mínimo de igualdade e bem-estar social. (BEDIN, 2000). Para Justen Filho, os direitos sociais envolvem “a prestação de serviços públicos por parte do Estado, incluindo educação, saúde e outras necessidades coletivas” (2011, p.152). O autor refere que os direitos sociais são desdobramentos e manifestações da solidariedade.

Os direitos sociais estão reunidos nos art. 6º a 11 da Constituição de 1988 e detalhados no Título VIII do Texto Constitucional, que trata da ordem social (arts. 193 a 232). Conforme já mencionado, são direitos de crédito do indivíduo perante o Estado, pois exigem do ente estatal uma prestação material positiva. José Afonso Silva (2014) agrupa tais direitos em seis classes distintas: (I) direitos sociais relativos ao trabalhador; (II) direitos sociais

relativos à seguridade; (III) direitos sociais relativos à educação e cultura; (IV) direitos sociais relativos à moradia; (V) direitos sociais relativos à família, criança, adolescente e idoso; (VI) direitos sociais relativos ao meio ambiente.

Os direitos sociais podem, assim, ser conceituados como uma dimensão dos direitos fundamentais do homem. São prestações positivas a serem exigidas do Estado, direta ou indiretamente, previstas na Constituição Federal e que possibilitam melhores condições de vida aos menos favorecidos economicamente. São direitos que tendem a efetivar a igualdade de situações sociais desiguais (SILVA, 2014).

Para Piovesan os direitos sociais são “autênticos e verdadeiros direitos fundamentais, acionáveis, exigíveis e demandam séria e responsável observância. Por isso, devem ser reivindicados como direitos e não como caridade, generosidade ou compaixão” (2014, p. 173). A autora acrescenta que

As violações, as exclusões, as injustiças são um construído histórico a ser desconstruído. É emergencial assumir o risco de romper com uma cultura que trivializa, naturaliza e banaliza a desigualdade e a exclusão social – especialmente em um contexto regional que ostenta a maior desigualdade do mundo (2014, p.202).

No que tange ao Brasil, 32,9% da população é considerada pobre, enquanto que 13,5% vivem na extrema pobreza. Por outro lado, 1% dos mais ricos detêm 10% da renda bruta do país; e este percentual representa a riqueza dos 50% mais pobres (PINTO, 2008). Isso demonstra que

o Brasil não resolveu os seus problemas de redistribuição. Os números econômicos de nosso país são uma mostra de que poderíamos ser bem mais justos socialmente do que somos. Um país que é a 7ª economia do mundo e apresenta números altíssimos de miseráveis (aproximadamente 22 milhões em 2013) não pode dizer que resolveu o problema da distribuição e as ofensas dela decorrentes (SANTOS; LUCAS, 2015, p.166).

Bedin leciona que o subdesenvolvimento é um dos obstáculos ao reconhecimento e observância aos direitos humanos, especialmente aos direitos econômicos e sociais, “pois gera, por um lado, uma legião de excluídos e, por outro, um Estado autoritário, ineficaz e dependente dos países ricos” (2002, p. 74). Assim, é preciso implementar medidas redutoras de desigualdades.

É inegável que o Estado de Bem Estar Social está em crise. Se de um lado, o texto constitucional brasileiro de 1988 confirma “o esgotamento do modelo liberal de Estado, em face do aumento de bens merecedores de tutela, que exige a eficiência de um Estado de Bem-

Estar Social intervencionista e planejador” (PIOVESAN, 2014, p.494), por outro lado, não estamos imunes ao contexto social marcado pela globalização econômica e por políticas neoliberais. E este paradoxo dificulta a implementação de direitos sociais e torna-se um desafio presente para todos os atores políticos e sociais.

É o que descreve Ingo Sarlet:

Na medida em que os efeitos nefastos da globalização econômica e do neoliberalismo, notadamente os relacionados com o aumento da opressão socioeconômica e da exclusão social, somados ao enfraquecimento do Estado, têm gerado a diminuição da capacidade do poder público de assegurar aos particulares a efetiva fruição dos direitos fundamentais, além de reforçar a dominação do poder econômico sobre as massas de excluídos, verifica-se que até mesmo a noção de cidadania como “direito a ter direitos” (Celso Lafer) encontra-se sob grave ameaça, implantando-se, em maior ou menor grau, aquilo que Boaventura Santos denominou de um autêntico “fascismo societal”, notadamente nos países periféricos e em desenvolvimento (1999, 133-134).

Este cenário de crise demonstra a necessidade de estimular a participação popular, criar instrumentos que possibilitem esta participação ou tornar efetivos aqueles existentes na Carta da República.

Afinal, a concretização dos direitos sociais vai ao encontro do desenvolvimento humano e econômico de uma comunidade. Não é possível falar em desenvolvimento, quando parte da população não tem acesso à saúde, moradia, educação, trabalho, etc; O Brasil constitui-se numa Estado Democrático de Direito, que tem como fundamentos a cidadania e a dignidade da pessoa humana (art. 1º, incisos II e III). Assim, também tem como alguns de seus objetivos construir uma sociedade livre, justa e solidária; além de erradicar a pobreza, a marginalização e reduzir as desigualdade.

Importante lembrar que os direitos sociais previstos no art. 6º da Constituição – a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados – e outros previstos em vários dispositivos constitucionais dependem de políticas públicas, dependem de recursos, que precisam ser priorizados no orçamento. Para isso, é imprescindível que a população tenha ciência do significado e relevância da participação social.

## **2. Conceituado a participação social**

A Constituição Federal de 1988 definiu o Brasil como um Estado Democrático de Direito, criando um novo modelo de gestão pública o qual estimula a participação popular. A

Lei Maior coroou o processo de participação da sociedade em espaços públicos de interlocução com o Estado, iniciado nos anos 70, instituindo diversos dispositivos para que isso se efetivasse (ROCHA, 2008).

Historicamente, a participação social sempre existiu no Brasil. Em alguns momentos foi mais acirrada; em outros mais tímida. Carvalho (1998), citada por Rocha, exemplifica estes momentos de participação popular: Confederação dos Tamoios e os Quilombos; Guerra dos Canudos; Inconfidência Mineira e as lutas pela abolição da escravatura e da independência do Brasil; revoltas urbanas; movimentos pela Reforma Agrária; ligas camponesas; movimentos estudantis entre outros. Portanto, a história brasileira apresenta vários exemplos de participação política, embora percebamos atualmente uma certa apatia, um déficit preocupante de cidadania.

Mesmo na época da ditadura militar, que controlava e restringia a liberdade de expressão e de associação havia espaço de mobilização e de debate na sociedade brasileira (CICONELLO, 2008). O autor ressalta que estes movimentos sociais eram inspirados na Teologia da Libertação e no movimento pedagógico liderado por Paulo Freire, chamado de Educação Popular. “A atuação era baseada em processos educativos junto a grupos populares com a finalidade de gerar emancipação e consciência cidadã. Educar a população para a transformação social era o objetivo” (CICONELLO, 2008, p.02).

A participação social é relevante porque a política “é a arte de gestão dos assuntos públicos e a tomada de postura sobre as decisões fundamentais que comprometem a vida e o futuro de uma comunidade” (GORCZEVSKI, 2010, p. 3019). Para o autor a participação política pode ser caracterizado como direito fundamental, visto que o direito de participação no governo e nos assuntos públicos encontra-se expressamente reconhecido em documentos internacionais e nas constituições da maioria dos Estados modernos.

Todavia, a participação é afetada pela desigualdade política que tem duplo efeito e causa das desigualdades socioeconômicas (LAVALLE,2016). Importante lembrar que

interesses não representados e, nesse sentido, associados a grupos marcados pela desigualdade política, dificilmente conseguem se fazer ouvir, tornando improvável a possibilidade de incidirem na definição de leis e, em termos mais gerais, na tomada de decisões vinculantes pelas instituições políticas. Por conseguinte, grupos sociais com baixa participação, sem voz na esfera pública e sub-representados, simultaneamente posicionados em lugares desvantajosos em diversas dimensões de *status* social e econômico, tendem a permanecer presos em um círculo vicioso, enquanto grupos sociais bem-aquinhoados e organizados recebem os benefícios da sobre-representação. A desigualdade econômica causa desigualdade política e a

última faz que o funcionamento regular da representação favoreça os grupos abastados, perpetuando a primeira (LAVALLE, 2016, p. 176-177).

Dallari (2014) ressalta que há uma impossibilidade prática do povo participar direta e indiretamente dos negócios do Estado, prevalecendo a democracia representativa que ocorre através de representantes eleitos nas urnas. Mas, Para Ayres Brito,

A democracia brasileira já não é exclusivamente representativa, diz o parágrafo único do art. 1º, resgatando o componente que faltava no célebre conceito lincolniano de que ela é o regime que realiza o governo do povo, pelo povo e para o povo (o regime exclusivamente representativo se traduz no governo do povo, mas sem o povo). Agora, como que se dá uma satisfação parcial a Jean-Jacques Rousseau, para quem "a soberania não pode ser representada" (1992, p. 122)

Para o autor, há novos institutos da democracia direta que redimensionam o princípio constitucional da soberania popular, que permitem que se fale de uma democracia participativa, em que pese tais institutos ainda sejam de reduzido número e com baixo teor de eficácia.

Estes novos instrumentos de participação popular nas decisões governamentais previstos na Constituição Federal de 1988, de acordo com Dallari (2014) são, por exemplo o plebiscito e o referendo como veículos de expressão da vontade do povo, convivendo com as instituições representativas. Nos últimos tempos também tem-se discutido a democracia participativa.

Neste aspecto, é fundamental o papel das associações, movimentos sociais, conselhos e grupos organizados como antídotos sociais para as desiguais capacidades dos diferentes grupos sociais de participar e de se fazer ouvir pelos governos (LAVALLE, 2016). Este seria o cerne da democracia pluralista. Chantal Mouffe leciona a necessidade de valorização do pluralismo e da diversidade:

A democracia pluralista demanda um certo consenso, mas tal consenso diz respeito apenas aos seus princípios ético-políticos constitutivos. Desde que esses princípios, contudo, possam apenas existir através de muitas interpretações diferentes e conflitantes, tal consenso está prestes a ser um "consenso conflitual". Por essa razão, uma democracia pluralista necessita oportunizar o dissenso e instituições através das quais ele possa se manifestar. Sua sobrevivência depende das identidades coletivas formadas em torno de posições claramente diferenciadas, assim como da possibilidade de escolha entre alternativas reais (2003, p.17).

Dallari (2014) elenca uma série de dispositivos constitucionais onde há referência expressa à participação popular, além do previsto no artigo 14. Cita o artigo 198, que trata das ações e dos serviços públicos de saúde, onde no inciso III há a previsão da "participação da

comunidade” – que ocorre através das Conferências e Conselhos. Na mesma esteira, o art. 205, que versa sobre o direito à educação, consta que este será promovido e incentivado com a colaboração da sociedade. O autor refere ainda o artigo 29 da Carta, que trata sobre a organização e a atuação do Município na ordem política brasileira. Está disposto que deverão ser observados diversos preceitos entre os quais a “cooperação das associações representativas no planejamento municipal (inciso XII). Ainda é possível relacionar a gestão democrática da Seguridade Social com participação de representantes do governo, trabalhadores, empresários e aposentados, conforme previsto no art. 114, inciso VI. E além disso, a proteção dos direitos da criança e do adolescente.

É importante referir ainda que a participação pode apresentar diferentes interpretações. Pode-se tomar parte de alguma coisa de formas diferentes, seja na condição de expectador ou protagonista (CAVALHEIRO; STRAPAZZON, 2013). Os autores explicam ainda que, quando se fala em participação, “é possível dizer que existem formas de participação social (ou da comunidade) na vida política do Estado, seja comparecendo a comícios, seja participando de manifestações de protesto ou, então, contribuindo direta ou indiretamente para uma decisão política” (2013, p.157).

Participação política da população também tem relação próxima com o controle social do poder, a partir da fiscalização sobre os órgãos estatais. Ayres Brito esclarece que

a fiscalização que nasce de fora para dentro do Estado é, naturalmente, a exercida por particulares ou por instituições da sociedade civil. A ela é que se aplica a expressão "controle popular" ou "controle social do poder", para evidenciar o fato de que a população tem satisfações a tomar daqueles que formalmente se obrigam a velar por tudo que é de todos ( 1992, p.115).

Faria refere que “decisões democráticas legítimas serão alcançadas sempre que elas foram dialogicamente gestadas em um contexto de respeito mútuo entre os cidadãos e através de um processo inclusivo de escolha coletiva” (2016, p. 215).

Weichert assinala que a democracia participativa “garante à população espaço direto na formulação, implementação, gestão e controle de uma política pública, afasta as práticas paternalistas e desenvolve o senso de responsabilidade comum” (2004, p.171).

Neste aspecto, os conselhos podem se constituir em “espaço de concertação entre governo e sociedade” e apresentam vantagens que são: aproximação entre poder público e cidadãos(ãs), permitindo o enfraquecimento do clientelismo; grau maior de acerto no processo

decisório; identificação de problemas e construção de ações; e aumento da transparência administrativa e pressionando o governo por resultados. (CICONELLO, 2008).

Apesar dos avanços e possibilidades de participação cidadã conferidos pela Constituição de 1988, apesar do otimismo dos autores antes referidos ainda não se pode dizer que a sociedade brasileira alcançou a democracia ativa, efetiva e participativa. É o que afirma Santin:

[...] ainda não se pode dizer que o Brasil tenha atingido uma democracia efetiva, em sentido amplo do termo. Imperioso percorrer longo caminho, para que se possa atingir o ideal de uma sociedade solidária, justa, com erradicação da pobreza e da marginalização, com distribuição de renda e redução das desigualdades sociais e regionais, concretizando os ditames constitucionais. Há liberdade sim, mas a igualdade e a justiça sociais ainda estão longe de serem atingidas. O texto constitucional representa o caminho, tudo aquilo que deve ser observado, formalmente, para atingir esse ideal. E o caminho passa pela efetivação dos direitos sociais positivados na Carta Magna (2017, p.27).

Ciconello (2008) enfatiza que a participação social deve ser um processo educativo, visando o exercício da cidadania, estabelecendo ligações entre o cidadão e o Estado. Além disso, permitir que as decisões coletivas sejam aceitas pelos indivíduos, pois fizeram parte do processo decisório. A participação, segundo o autor, também precisa produzir integração social, para que o cidadão possa desenvolver sentimento de pertencimento a um grupo social. Estas características são importantes para que possa haver a escolha e controle de políticas públicas.

E como já afirmado, o caminho da efetivação dos direitos sociais passa pelo estabelecimento de políticas públicas, que precisam ter seu nascedouro na participação popular. Esta, configura-se como uma das garantias do Estado Democrático de Direito. Para tanto, o Poder Público precisa oportunizar e fortalecer os espaços democráticos, criar condições para que a sociedade exerça, plenamente, a cidadania. A participação social deve ser incentivada e começar pelo Município, onde tudo acontece, onde o cidadão exerce seus direitos e deveres.

### **3. Conselhos municipais: espaços democráticos e decisórios**

Os conselhos municipais deveriam ser espaços democráticos e decisórios, locais de comunicação e expressão das discussões políticas de uma sociedade, das demandas sociais de uma comunidade. Podem ser locais de participação efetiva, uma vez que a maioria dos

conselhos desempenham atribuições deliberativas e executórias, para definições de políticas públicas para efetivação de direitos sociais. Rocha enfatiza que

quase a totalidade das políticas sociais brasileiras – saúde, educação, assistência social, criança e adolescente, trabalho e renda, turismo, meio ambiente, pesca, etc. – contam com espaços institucionalizados de participação social, denominados conselhos, que se configuram como órgãos administrativos colegiados com representantes da sociedade civil e do poder público. Muitos deles passaram a desenvolver também conferências nacionais, que são considerados espaços mais amplos de participação, onde representantes do poder público e da sociedade discutem e apresentam propostas para o fortalecimento e a adequação das políticas públicas específicas (2008, p. 137).

No presente estudo, o foco são os conselhos municipais. Na grande maioria dos municípios brasileiros foram criados diversos conselhos: dos Direitos da Criança e Adolescente; da Saúde; da Seguridade Social; da Assistência Social; do Desenvolvimento Urbano; do Meio Ambiente; do Idoso; da Habitação, entre outros tantos. E infelizmente, nem sempre os conselhos exercem suas atribuições e nem sempre representam efetivamente os interesses de determinado segmento da população. É preciso entender o relevante papel dos conselhos na discussão e deliberação sobre políticas públicas e na fiscalização da execução destas prioridades, voltadas especialmente para a efetivação dos direitos sociais.

Daniel apud Brasil (2006, p. 7), nos aponta que a qualidade e o funcionamento destas instâncias de participação e gestão local dependem de uma “via de mão dupla”, de um lado o Poder Público e sua capacidade de estabelecer os arranjos necessários e de outro a participação capacitada dos atores da sociedade civil.

Importante entender que com a Constituição Federal de 1988 foi revitalizado o movimento em torno dos conselhos. A partir de então, “são vistos como aparatos de uma participação direta na Administração, uma vez que esta não é vista mais como tão peremptoriamente separada da sociedade, e muito menos como sozinha selecionar as melhores políticas públicas (HERMANY, RECK, STEIN, 2005, p.120). Pode-se dizer que os conselhos são práticas de democracia participativa na sociedade brasileira, ou pelo menos, este deve ser um dos objetivos em observância do Estado Democrático de Direito.

Destaca-se que as competências dos conselhos podem ser classificados em quatro categorias distintas:

a) competências decisórias - consideradas as que estão relacionadas à formulação de políticas e à regulação das atividades na área de atuação do conselho; b) competências monitorias, consideradas as que estão relacionadas à fiscalização,

monitoramento e à avaliação de ações nas quais o Conselho não tem execução direta; c) competências executivas, consideradas aquelas relativas à execução direta de atividades pelo Conselho; e d) competências de autogestão, relativas às atividades de organização e funcionamento do próprio Conselho. Acrescente-se, ainda, a bem da precisão, uma e) competência de assessoria, ou seja, aquela competência em que o conselho sugere ou estimula determinadas políticas a outros órgãos da Administração (HERMANY; RECK; STEIN, 2005, p.122).

Weichert (2004) ao analisar a importância do Conselho de Saúde, destaca que não se trata de mero órgão consultivo, mas tem caráter permanente e deliberativo. O referido conselho tem atribuições que vão desde a formulação de estratégias de atuação até o controle das políticas públicas de saúde. O autor, citando Eugênio Vilaça Mendes, alerta que em muitos municípios os conselhos são motivos de distorções partidárias, clientelistas ou corporativas.

No entanto, é inegável que o trabalho ou desempenho dos conselhos pode ser comprometido por conselheiros inexperientes e despreparados para o exercício das funções. Isso exige o envolvimento da sociedade e a sensibilidade dos administradores públicos para fortalecer os conselhos municipais.

É preciso compreender que a dificuldade advinda do pluralismo dos atores, escopo de interesses distintos e contraditórios, que compõe os Conselhos, deve evidenciar-se em espaço de aprendizagem coletiva da prática democrática. Sendo que tanto o Poder Público Municipal, quanto a sociedade civil, devem fomentar e mediar a capacitação técnica dos conselheiros como mecanismos de superar estas dificuldades (BRASIL, 2005).

Somente a existência e adequado funcionamento dos conselhos, seja de Saúde, ou de outras áreas, além de instrumento de democracia participativa, traz várias contribuições aos serviços públicos, especialmente àqueles da ordem social, uma delas é o combate à corrupção (WEICHERT, 2004). Quando existem instrumentos de controle da população há possibilidade de combater a corrupção, uma das chagas atuais da sociedade brasileira.

O controle social que se pretende ver exercido pelos conselhos não é o controle da sociedade, mas o controle pela sociedade. Entenda-se que “não se trata do Estado controlando o comportamento da sociedade, mas da sociedade controlando o comportamento do Estado no cumprimento de seus deveres” (CAVALHEIRO; STRAPAZZON, 2013, p.159).

Os autores explicam que esse controle não acontece apenas pela fiscalização acerca da execução das políticas públicas, mas também pela oportunidade de participar ativamente do processo de decisão acerca das políticas públicas.

Este controle social sobre o Estado constitui-se num desafio para a participação social, pois a maioria dos gestores públicos relutam em abrir-se ao diálogo com a sociedade, partilhar o poder de forma democrática e aceitar as deliberações provenientes de órgãos colegiados sociais. Para contrapor essa resistência é preciso fortalecer a organização da sociedade civil, na visão de Ciconello (2008), através da atuação técnica e política dos conselheiros, sendo fundamental que estes representantes da sociedade, tenham o mínimo entendimento dos aspectos burocráticos estatais, além do conhecimento de planejamento e gestão orçamentária pública.

Os conselhos têm entre suas atribuições também exercer o controle das políticas públicas. E isso proporciona “maior empoderamento da comunidade e amplia as possibilidades de controle social descentralizado” (CUSTÓDIO, 2015, p. 21). Os conselhos exercem a representação de segmentos da sociedade. Os conselheiros são representantes que falam em nome de um setor ou organizações. Representam usuários, entidades, movimentos populares. Podem ser escolhidos de diversas maneiras, não só por meio de eleições.

Rocha explica que a participação social nas políticas públicas, vinculada aos conselhos populares, apresenta avanços relevantes, mas também retrocessos:

Os avanços constitucionais no desenho das políticas sociais criaram espaços concretos de participação da sociedade no planejamento e na execução de políticas por meio de conselhos municipais, estaduais e federais. Entretanto, ao lado desses avanços, ao longo da década de 90 e no início dos anos 2000, a relação do Estado com a sociedade sofreu uma inflexão. Isto é, os movimentos sociais que na década de 80 caracterizavam-se por seu caráter reivindicatório, pela ampliação de direitos sociais universais e pela construção de um Estado de bem-estar social, na década de 90, grande parte das organizações passam a assumir responsabilidades conferidas ao Estado pela Constituição Federal (2008, p.144-145).

Trata-se da prática do trabalho voluntário, numa tentativa do Estado de transferir para a sociedade civil parte de suas responsabilidades, conforme refere a autora. Ocorre neste período uma despolitização do significado de participação social, o que impacta, negativamente, o desenvolvimento e efetivação dos espaços públicos e implementação de políticas de combate à pobreza e à desigualdade (ROCHA, 2008) – Leia-se: de efetivação de direitos sociais.

Entretanto, não quer dizer que a sociedade não possa ou não deva participar dos negócios do Estado ou que não possa assumir algumas responsabilidades. Neste aspecto relacionamos o Princípio da Subsidiariedade. Este viabiliza-se, no espaço local, através da participação ativa dos cidadãos, o que pode ocorrer através dos conselhos municipais, que

exercem o papel de intermediação entre o Estado e a sociedade, com o empoderamento da cidadania.

Mas, é fundamental qualificar os conselhos de políticas públicas. Estes apresentam diversas limitações. Por exemplo, o Tribunal de Contas da União, para elaboração de cartilha de orientações para conselheiros de saúde, coletou várias informações entre junho e dezembro de 2009 sobre controle social e funcionamento de conselhos de saúde de todo o país. Foi constatado que a maioria dos conselhos não possui consciência acerca da importância de sua atuação. Além disso, enfrentam outros problemas que impedem o cumprimento efetivo de seu papel. Destaca-se a falta de estrutura básica, como material, veículos, orçamento, pessoal, etc; excessiva ingerência do executivo local sobre as atividades do conselho; falta de conhecimento sobre realidade local e políticas públicas; falta de programas de capacitação dos membros do conselho, o que dificulta a fiscalização e a elaboração de propostas para o setor (TCU, 2010). Estas deficiências apontadas nos conselhos de saúde, podem ser verificadas na maioria dos conselhos de populares.

O desafio, portanto, é fortalecer os espaços de participação social e garantir autonomia às organizações da sociedade civil. É o que explica Ciconello:

Para atuar, técnico e politicamente, em conselhos e conferências são necessários recursos humanos qualificados. É preciso os representantes da sociedade entendam minimamente de aspectos de burocracia estatal, como os instrumentos de planejamento, gerenciamento e orçamento público. Para isso, faz-se mister, além da disponibilidade da informação, de um processo de formação e de capacitação desses representantes, que na maioria das vezes não ocorre (2008, p.09).

Outro desafio é maior rotatividade entre os membros dos conselhos, especialmente, quando a escolha se dá por indicação das entidades (associações, sindicatos, etc.). O que ocorre é que os representantes permanecem por várias gestões integrando os conselhos, o que prejudica a democracia participativa.

### **Considerações finais**

No que respeita ao estabelecimento de políticas públicas para o atendimento dos direitos fundamentais sociais insertos, especialmente, no artigo 6º da Constituição Federal, a participação do cidadão se dá, em tese, nas conferências e nos conselhos sejam municipais, estaduais e federais.

Reprisa-se, que os conselhos têm atribuições relevantes na definição, fiscalização e controle da execução das políticas públicas. Mas, a participação dos cidadãos nestas duas instâncias (Conferência e Conselho) não basta. A interação da comunidade com o governo local precisa ser ampla e substancial. O que se percebe, na prática, é uma cidadania omissa, dependente e apolítica e, por isso, sequer pode ser chamada de cidadania.

De outra parte, o Município precisa oportunizar maior participação comunitária ao definir políticas públicas, ao discutir a lei orçamentária anual e suas prioridades. Audiências públicas são imprescindíveis, entre outros canais de comunicação, para que haja um diálogo entre governo e governados. É necessário estimular o componente democrático no processo de implementação de direitos sociais. É preciso evoluir da democracia representativa para a democracia participativa, que deve ser mais intensa ainda nos municípios. Aqui, o indivíduo é cidadão, usuário, contribuinte, fiscal, líder, vizinho e deve estar consciente das atividades políticas, administrativas e prestacional da Administração Pública.

O cidadão precisa deixar de ser mero expectador das políticas públicas no Município para ser protagonista. Por isso, o conselheiro tem importante função dentro de um conselho e precisa apropriar-se de suas responsabilidades de representar determinado segmento da sociedade. Os conselhos não são meros órgãos consultivos, mas deliberativos e de controle da execução das políticas públicas. Deste modo, é preciso que haja renovação nos conselhos a cada período de escolhas, para ampliar a participação de maior número de cidadão. O que se percebe atualmente é que “são sempre os mesmos indivíduos que são escolhidos para os conselhos”, especialmente naqueles casos de indicação pelas entidades.

Outro problema, a ser enfrentado, tanto pela sociedade quanto pela administração pública, diz respeito a falta de capacitação dos conselheiros, que precisa ocorrer para que ele se apodere do conhecimento para bem exercer suas funções democráticas. Conhecimento esse que não deve se limitar apenas, ao conhecimento de sua realidade social ou da realidade da sociedade que representa, mas também, da realidade e estrutura burocrática da esfera pública para com isso conseguir traçar o caminho necessário e adequado para que se possa ver refletida na ação do Estado as deliberações provenientes dos conselhos.

Sabe-se que há uma resistência por parte dos gestores de dividir o poder com a sociedade, valorizando somente a democracia representativa. Também não se criam espaços de diálogo com a comunidade, para discutir e aceitar as deliberações dos conselhos e conferências. São desafios a serem vencidos. A participação social é fundamental para se

construir uma democracia efetiva e de concretização dos direitos sociais. Efetivar direitos sociais é garantir a dignidade humana. Atingindo estes aspectos, tem-se a promoção do desenvolvimento político, econômico e social.

## Referências

BEDIN, Gilmar Antonio. **Os direitos do homem e o neoliberalismo**. 3ª ed. rev.e ampl. Ijuí: Editora Unijuí, 2002.

BRASIL, Flávia de Paula Duque. Participação Cidadã e Reconfiguração nas Políticas Urbanas nos Anos 90. XI Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduandos e Pesquisadores em Planejamento Urbano e Regional – ANPUR. Salvador: maio 2005. Disponível em: <http://www.xienanpur.ufba.br/113.pdf>. Acessado em: 26/05/2017

BRITO, Carlos Ayres. Distinção entre “controle social do poder” e “ participação popular”. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: jul/set. 1992, p. 114-122.

CAVALHEIRO, Andressa Fracaro; STRAPAZZON, Carlos Luiz. O Controle social da política pública de saúde: considerações sobre o Conselho Nacional de Saúde. **Direito e Políticas Públicas VIII**. Marli Marlene Moraes da Costa, Hugo Thamir Rodrigues ( orgs.) Curitiba: Multideia, 2013, p.151-177).

CICONELLO, Alexandre. **A Participação Social como processo de consolidação da democracia no Brasil**. Disponível em: <http://cebes.org.br/site/wp-content/uploads/2014/03/A-Participacao-Social-como-processo-de-consolidacao-da-democracia-no-Brasil.pdf>. Acessado em: 26/05/2017. Este estudo de caso foi escrito como contribuição ao livro From Poverty to Power: How Active Citizens and Effective States Can Change the World, Oxfam International 2008.

CUSTÓDIO, André Viana. As atribuições dos conselhos de direitos da criança e do adolescente para controle e efetivação de políticas públicas. **Revista Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos**. Marli Marlene Moraes da Costa, Mônia Clarissa Henning Leal ( organizadoras). Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2015, p. 07-23.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Conselhos populares e democracia participativa**. Disponível em <http://www4.planalto.gov.br/consea/comunicacao/artigos/2014-1/conselhos-populares-e-democracia-participativa>. Acesso em 22/04/2017. O artigo foi publicado no site Migalhas no dia 24 de junho de 2014.

FARIA, Cláudia Feres. Democracia deliberativa e (des)igualdade. **Desigualdades e democracia: o debate da teoria política**. Organização Luis Felipe Miguel. 1ª ed. São Paulo: Editora Unesp, 2016, p. 203-221.

GORCZEWSKI, Clovis. A participação política como exigência intrínseca para o reconhecimento da cidadania. **Direito Sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos**. Jorge Renato dos Reis, Rogério Gesta Leal ( orgs.). 1ª ed. Tomo 10. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2010, p. 3010-3029.

HERMANY, Ricardo; RECK, Janriê Rodrigues; STEIN, Leandro Konzen. A gestão local/compartida do meio ambiente por meio dos conselhos: fundamentação, explicitação e questões pontuais. **Direito Constitucional e políticas públicas**. Hugo Thamir Rodrigues (org.). Porto Alegre: Imprensa Livre, 2005, p. 113-130.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 7. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

LAVALLE, Adrian Gurza. Participação, (des)igualdade política e democracia. **Desigualdades e democracia: o debate da teoria política**. Organização Luis Felipe Miguel. 1ª ed. São Paulo: Editora Unesp, 2016, p. 171-202.

LOPES, José Reinaldo de Lima. Direito subjetivo e direitos sociais: o dilema do judiciário no Estado Social de Direito. **Direitos humanos, direitos sociais e justiça**. José Eduardo Faria (org.). 1ª ed. 2ª tiragem. São Paulo: Malheiros Editores, 1998, p.113-143.

MOUFFE, Chantal. Democracia, cidadania e a questão do pluralismo. **Política e Sociedade**. N.03. Outubro de 2003, p. 11-26.

PIOVESAN, Flávia. **Temas de Direitos Humanos**. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

ROCHA, Enid. A Constituição Cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios. **20 anos da Constituição Cidadã: avaliação e desafios da Seguridade Social**. Flávio Tonelli Vaz, Juliano Sander Musse, Rodolfo Fonseca dos Santos (Coords). Brasília: ANFIP, 2008, p. 131-148.

SANTIN, Janaína Rigo. **Estado, constituição e administração pública no século XXI: novos desafios da cidadania e do poder local**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017.

SARLET, Ingo Wolfgang. Os direitos fundamentais sociais e os vinte anos da Constituição Federal de 1988: resistências e desafios à sua eficácia e efetividade. In: **Múltiplos olhares sobre os direitos humanos**. Jair Andrade, Giuliana Redin (Orgs.). Passo Fundo: Ed. IMED, 2008, pg. 123-165.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37ª. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Cartilha orienta conselheiros de saúde para o exercício do controle social. **Revista do TCU**. Brasília: TCU, jan/abril 2011, p.18-21.

WEICHERT, Marlon Alberto. **Saúde e Federação na Constituição Brasileira**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2004.