

Conselhos Sociais deliberativos e aprimoramento democrático: a importância da discussão consciente para a formulação, execução e fiscalização de políticas públicas

RICARDO VICTALINO DE OLIVEIRA¹

Resumo

O estudo da deliberação como importante componente que, na atualidade, influencia a configuração do regime democrático constitui o principal objetivo buscado neste trabalho. Busca-se, em síntese, estudar qual é o papel desempenhado pelos conselhos representativos da sociedade civil na concretização das propostas teóricas que conferem substância à denominada democracia deliberativa. As ideias apresentadas apontam para conclusões que certificam a função complementar que há entre democracia representativa e democracia deliberativa, além de registrar que é no âmbito dos Municípios que a participação popular nos conselhos sociais tende a render seus mais profícuos resultados. O artigo aborda, assim, a problemática acerca do funcionamento dos sistemas eleitorais no mundo democrático, atribuindo ênfase à participação direta da sociedade civil no processo decisório das políticas públicas comprometidas com a concretização de direitos sociais, econômicos e culturais.

Palavras-chaves: Conselhos. Deliberação. Democracia.

1 Introdução

O discurso em prol da atual configuração da chamada democracia deliberativa ou dialógica surgiu nas últimas décadas do século XX como alternativa às teorias democráticas até então predominantes, as quais, em maior ou menor medida, reduziam o processo democrático somente à escolha das elites governantes. Os contornos teóricos que circundam as ideias propagadas pela democracia deliberativa conduzem à compreensão de que o processo democrático ultrapassa os campos relativos à realização de eleições e à definição das fórmulas aplicadas para viabilizar o funcionamento dos sistemas políticos-eleitorais. O que se busca com a afirmação do elemento deliberativo no

1 Doutorando e mestre em Direito do Estado - área de concentração: Direito Constitucional - pela Universidade de São Paulo (USP), especialista em Direito Público pela Escola Paulista de Direito (EPD) e graduado em Direito pela Universidade de São Paulo (USP). Atua como professor de Direito, em regime de dedicação exclusiva, do Curso e do Curso Damásio.

- Democracia
- Participação
- Sociedade

Xoger...



universo democrático é, em linhas gerais, apresentar ao constitucionalismo caminhos viáveis para que o povo possa efetivamente discutir questões de interesse geral – ainda que diretamente ligadas a minorias – e, com isso, obter parâmetros satisfatórios de racionalização e legitimação na gestão da *res pública* (SOUZA NETO, 2007, p. 104-105).

Colocada em outros termos, a orientação central que rege a democracia deliberativa está centrada na proposta de superação do principal elemento não democrático identificado na representatividade política: o fato de nem todos os cidadãos terem a mesma chance de ocupar os cargos políticos no âmbito da estrutura estatal. Assim é que a democracia deliberativa, ao propor a necessidade do consenso entre os cidadãos para a tomada de decisões pelo Poder Público, busca permitir que todos sejam igualmente representados junto aos órgãos responsáveis por tomar as decisões que desencadeiam o agir do Estado (MERLE, 2004, 19-20). Trata-se, em verdade, da adoção de um modelo dialógico, ancorado no pressuposto teórico de que a democracia haveria de incorporar um momento de amplas discussões, capacitado a promover o embate e conhecimento profundo dos diferentes interesses existentes na tessitura social, ampliando os horizontes da agenda política, das convicções e dos conhecimentos pessoais, além de propiciar a harmonia entre aqueles que se dispõem a cultivar o debate franco e racional (TAVARES, 2007, 80).

E é com base em tais considerações iniciais que se apresenta o objetivo principal deste trabalho: analisar o papel desempenhado pelos conselhos representativos da sociedade civil atualmente existentes em diversas instâncias da Administração brasileira. Busca-se, por meio do mapeamento das diversas frentes em que esses conselhos atuam, apurar se os mesmos podem, de fato, ser admitidos como autênticos exemplos de concretização dos postulados que sustentam a vertente teórica do regime democrático-deliberativo. A partir de agora, serão investigados os pontos de destaque que tornam os postulados da deliberação democrática importantes instrumentos de legitimação e de racionalização de poder político na contemporaneidade.

2 Elementos conceituais da teoria democrática-deliberativa

Indissociavelmente entrelaçada ao princípio republicano, a democracia deliberativa adota como ponto de convergência axiológico a discussão política sistemática e consciente entre cidadãos livres e iguais. Sobre tal aspecto, registra Canotilho (2003, p. 224-225):

[...] por democracia deliberativa entende-se uma ordem política na qual os cidadãos se comprometem: (1) a resolver coletivamente os problemas colocados pelas suas escolhas coletivas através da discussão pública; (2) a aceitar como legítimas as instituições políticas de base na medida em que estas constituem o quadro de uma deliberação pública tomada com toda a liberdade.

Como se pode inferir, essa corrente da teoria democrática encerra notável variação da ideia de republicanismo liberal, e vem a se acoplar aos vários instrumentos jurídico-constitucionais tendentes a assegurar a obtenção de padrões mais significa-

tivos de *self government*, isto é, o ideal de que as pessoas governem-se a si próprias, seja mediante concertada atuação política, seja por meio da elaboração de atos normativos que disciplinarão a vida social.

Percebe-se, portanto, que as propostas de aplicação concreta da democracia deliberativa não pretendem romper radicalmente com as instituições que a sustentam nos vários Estados da atualidade. Ao contrário, como bem pontuam Gutmann e Thompson (2007, p. 230), a observância e a adesão à democracia dialógica objetiva remodelar a complexa relação de interação entre democracia e divisão do poder, com vistas a permitir a construção de:

[...] uma forma de governo na qual cidadãos livres e iguais (e seus representantes) justificam suas decisões, em um processo no qual apresentam uns aos outros motivos que são mutuamente aceitos e geralmente acessíveis, com o objetivo de atingir conclusões que vinculem no presente todos os cidadãos, mas que possibilitam uma discussão futura.

A chamada “democracia consociativa” reflete a percepção de que há um sensível esgotamento seja do sistema de partidos, seja da representação parlamentar, seja ainda da própria concertação social institucionalizada, como modos de apreensão de uma sociedade crescentemente multifacetada no plano grupal, e rica na sua diversidade de interesses e de exigências (MORAIS, 2004, p. 151). De tal sorte que, hoje, a manutenção de padrões adequados de participação popular em governos afeitos aos valores democráticos impõe o estabelecimento de incessantes negociações realizadas entre os mais diversos segmentos da sociedade, pois, do contrário, as decisões políticas jamais conseguirão atender satisfatoriamente às necessidades do conjunto.

Em outras palavras, o “governo pelo consenso” denota um aprofundamento dinâmico dos objetivos perseguidos pelo regime democrático-representativo, na medida em que a promove a índices muito expressivos a participação dos cidadãos, considerados individual ou grupalmente, no âmbito da tomada de decisões por órgãos estatais legitimados pela democracia representativa (MORAIS, 2004, p. 167). Nessa direção, ao se referir ao orçamento participativo – sem dúvida, o principal instrumento de materialização da democracia participativa já implantado por diversas unidades federativas do País –, Magalhães (2008, p. 189-190) constata que:

As experiências de orçamento participativo têm se mostrado muito ricas, atuando de forma complementar à democracia representativa. Este mecanismo não substitui a democracia representativa, existe o prefeito, os legisladores, a aplicação de recursos públicos através da proposta de lei orçamentária por parte do Executivo que deverá ser aprovada pelo Legislativo, ou seja, a democracia participativa não substitui a democracia representativa, mas contribui para seu aperfeiçoamento. Em outras palavras a democracia participativa garante que a democracia representativa seja mais democrática.

Com efeito, parece bastante lúcida a conclusão de que o Estado democrático pode subsistir apenas com uma democracia política representativa, independente-

mente de um maior ou menor aprofundamento da democracia promotora da deliberação, embora o inverso não possa acontecer, pois a democracia deliberativa não consegue justificar a si própria, muito menos é apta a legitimar a atuação dos órgãos de poder político (MORAIS, 2004, p. 167). Em última análise, a noção de democracia dialógica permite incluir às várias possibilidades de organização do governo novos elementos no atendimento do escopo mais elementar de qualquer Estado democrático: “o esforço para realizar a identidade entre governantes e governados, isto é, para colocar o povo no governo, o consentimento da Nação na base das instituições” (TEIXEIRA, 1991, p. 453).

Conforme anota Hesse (1998, p. 120), a decisão pela democracia não pode se converter em uma doutrina abstrata, desatada da sociedade real e momentânea, que parte da crença insustentável de que o autogoverno do povo se ancora na vontade uniforme dos cidadãos. Os sistemas de governo devem levar em conta os fatores reais que influem no contexto em que a atuação estatal será operada, o que, obrigatoriamente, exige sérias ponderações acerca da existência de conflitos dentro da sociedade e sensibilidade por parte do governo no tocante às diferenças e às divergências de opinião, interesses, direções de vontade e aspirações dos governados. Daí o motivo pelo qual se deve reconhecer que a democracia deliberativa apresenta-se como peça tendente a pacificar o meio social, pois a avaliação dos vários pontos de vista e dos interesses contrapostos abrigados na sociedade permite que as escolhas mais difíceis sejam feitas de modo aceitável por todos (TAVARES, 2007, p. 82).

Assim é que, mesmo sendo uma teoria de difícil aplicação concreta – mormente porque repousa na premissa muito exigente de que seria possível a obtenção do consenso entre os cidadãos sobre todos os assuntos importantes de decisão pública –, há que se admitir que a democracia participativa corresponde à melhor expressão do ideal de autogoverno popular (MERLE, 2004, p. 20). Isso porque, nos termos defendidos por Tavares (2007, p. 82-83), o diálogo responsável que figura como pressuposto indissociável da deliberação democrática pode ser capaz de transformar posições inicialmente adotadas pelos participantes do processo político decisório, ampliando-se consideravelmente o conhecimento acerca da realidade em benefício daqueles que deliberam.

Sob essa perspectiva, é possível verificar que os órgãos do Estado, geralmente liderados por representantes eleitos pelo povo, podem encontrar no emprego da feição dialógica do regime democrático componentes seguros para que suas decisões representem o resultado de conclusões consensuais, fundadas na razão e não na barganha de interesses individuais heterogêneos, resguardando com isso, ainda, os interesses dos segmentos sociais minoritários.

Mas para que essas funções se realizem, a deliberação deve se dar em um contexto aberto, livre e igualitário. Todos os cidadãos precisam ter reais e equânimes condições de participação do processo político de decisão, devendo inexistir qualquer espécie de coerção física ou moral ao debate. As idênticas possibilidade e capacidade de influenciar e de persuadir os envolvidos na deliberação constituem condições imprescindíveis para a ocorrência de uma deliberação justa e eficiente (SOUZA NETO, 2007, p. 105).

Não é por outra razão que se afirma que a democracia deliberativa deve incorporar ao universo estatal o valor igualdade em sua variação substantiva ou

material em níveis jamais assistidos. Com efeito, as pobreza social e política bloqueiam a realização da democracia e constituem fortes elementos de desagregação e desfiguração do diálogo imbuído de conciliar, por meio do consenso, os mais imbricados pontos de tensão que existem no ambiente social (TAVARES, 2007, p. 97). Sem igualdade entre os cidadãos, constata-se que será absolutamente impossível existir um diálogo verdadeiro e efetivo entre os vários substratos que integram a sociedade e, sem o alcance do consenso, fica difícil orientar as autoridades estatais na edição de atos normativos ou na criação de programas governamentais comprometidos a transformar a realidade.

3 Os benefícios advindos da progressiva aplicação da participação deliberativa dos cidadãos na formulação de ações do Estado

Pelo que foi aqui apresentado até o momento, fica patente que o esforço em aplicar, ainda que de modo incompleto, os vetores irradiados pela teoria da democracia dialógica demonstra sintonia com as necessidades colocadas pelo pluralismo que dimana da complexidade inarredável da vida contemporânea. A consecução do consenso por meio da deliberação responsável entre os cidadãos e o consequente emprego da decisão obtida para orientar a atuação da Administração atestam, por certo, aperfeiçoamento dos parâmetros e das técnicas de organização dos regimes democráticos. Além disso, é perceptível também a contribuição que a participação política presta para que se aproxime do resultado esperado, para o grande desafio lançado aos constitucionalistas de nosso tempo, que, segundo Telles Junior (2011, p. 332), é “o de descobrir a fórmula constitucional de assegurar a permanente penetração do pensamento e da vontade dos governados nas decisões dos governantes”.

Os órgãos públicos estruturados em consonância com os fundamentos da democracia deliberativa transmutam-se, portanto, em verdadeiros fóruns de aferição da vontade popular, respeitosos em relação às diferenças e à cambiante dinâmica da sociedade. Nesse panorama, desponta-se que o núcleo da concepção de regime democrático dialógico está revestido com a certeza de que compete ao Estado não somente tolerar as diferentes pretensões e valores acerca do bem comum; deve o governo considerar todos os segmentos sociais como titulares de necessidades e desejos razoáveis e igualmente importantes para o atendimento do interesse público (KOZICKI, 2004, p. 48).

O permanente e frutífero diálogo no seio das instituições do Estado retrata uma estruturação dos órgãos de poder que, além de permitir a participação ativa do povo no delineamento das ações administrativas – em especial, durante as etapas de formulação de políticas públicas em atenção às necessidades básicas da população –, considera o povo em sua integralidade. Isso, por conseguinte, determina a superação de visões anacrônicas que enxergavam a atuação das autoridades públicas como resultado da posição de superioridade do Poder Público perante os administrados.

A adoção de um modelo deliberativo de democracia possibilita, portanto, que se atenda com precisão às aspirações mais autênticas do povo. Desse modo, o Estado

passa notadamente a refletir a preocupação de se levar o povo a sério – como, em verdade, deveria sempre ter acontecido. A aquisição da consciência de que o povo constitui uma realidade revigora as diretrizes apregoadas pela democracia representativa e, ainda, impede que a democracia seja considerada “somente em termos de técnica de representação e de legislação”, conforme preconiza Müller (2011, p. 96).

Escorada em tais constatações, adquire grande significado a definição de Constituição aberta aos mecanismos de execução das propostas de deliberação democrática, nos termos consignados por Souza Neto (2006, p. 225):

A teoria democrático-deliberativa resgata o esforço de racionalização normativa, mas o concebe de modo dinâmico, democrático, discursivo e reconstrutivo. Com isso, logra operar com mais consistência e equilíbrio uma síntese entre os principais dualismos da teoria constitucional – descrição v. prescrição, normatividade v. realidade, estática v. dinâmica. Fixados esses pressupostos, tal teoria pode estabelecer o seguinte conceito de constituição:

A constituição da democracia deliberativa é um sistema aberto cujo núcleo substantivo é o repositório das tradições políticas que dão fundamento ao estado democrático de direito, reconstruídas democrática, discursiva e coerentemente, de modo a permitir a cooperação livre e igualitária de todos os cidadãos na deliberação democrática.

Fixado o entendimento de que a democracia dialógica não deve substituir a democracia representativa, mas permitir que arranjos político-institucionais sejam criados com vistas a conduzir a sociedade civil para a arena em que são tomadas as decisões políticas, cumpre apreciar como o povo pode, por meio da participação em conselhos criados em variadas instâncias da Administração, legitimar e racionalizar a atuação estatal. Longe de serem órgãos protocolares e esvaziados de significado, ver-se-á que os fóruns populares demonstram ser alternativas viáveis para a resistência contra a influência do poder econômico, lamentavelmente muitas vezes decisivo na democracia representativa. É nesses órgãos, por excelência, que o discurso capitaneado por todos os setores da sociedade, inclusive pelos grupos mais pobres, há de ser admitido e ponderado com idêntico valor aos reclamos apresentados pelos segmentos de grande influência e prestígio econômico.

4 O conselhos representativos da sociedade civil como instrumentos de concretização da democracia deliberativa no Brasil

Os conselhos representativos da sociedade civil refletem, segundo Borges (2006, p. 1327), a materialização de uma relevante missão que o constituinte atribuiu à sociedade civil, uma vez que o texto da Lei Maior está permeado de dispositivos que asseguram a plenitude da participação popular na gestão do Estado. Esse dado é ilustrado pela enumeração de previsões constitucionais feitas por Santin (2008, p. 189-190):

Assim, salienta-se que, além dos mecanismos do art. 14, há outros dispositivos de democracia participativa indicados na Constituição Federal de 1988, como os direitos fundamentais de acesso de todos à informação administrativa (art. 5, XIV e XXXIII) e o direito de petição e de certidão em repartições públicas (art. 5, XXXIV). Mencionam-se ainda: a participação dos trabalhadores em colegiados de órgãos públicos em que se discutiam seus interesses (art. 10); direito de fiscalização pelos contribuintes das contas dos Municípios (art. 31, § 3º); possibilidade de, na forma da lei, haver a participação do usuário na administração direta e indireta (art. 37, § 3º); direito de qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato denunciar irregularidades ou ilegalidades perante as Cortes de Contas (art. 74, § 2º); obrigatoriedade de o sistema de seguridade social observar o caráter democrático e descentralizado da Administração, numa gestão quadripartite (art. 194, VII). Por fim, observa-se a necessidade de uma gestão democrática no campo da saúde (art. 197, 198, III, e 227, § 1º); da assistência social (art. 204, I); da educação (arts. 205 e 206, VI); da cultura (art. 216, § 1º); do meio ambiente (art. 225); da criança e do adolescente (art. 231, § 3º), sendo que aqui estão referidos alguns dos mais relevantes.

Diante do crescente abandono das vertentes autoritárias sentidas em matéria de organização dos Estados da atualidade, os governos buscam, cada vez mais, valorizar a participação dos destinatários finais da conduta administrativa na tomada das decisões mais relevantes. Essa mudança de paradigmas também é sentida no Brasil, onde o Estado apresenta sinais indicativos de adoção da deliberação como peça-chave para a obtenção de acertos na atuação estatal, especialmente em temas de grande envergadura e impacto social (BORGES, 2006, p. 1327-1328).

Como se sabe, a participação popular ganha corpo mediante várias formas de atuação dos governados no cenário político, a exemplo da iniciativa popular de projetos de leis e da cooperação privada no desempenho das prestações administrativas. Entretanto, é a atuação dos conselhos da sociedade civil no resguardo dos interesses da coletividade que aponta de modo mais apropriado o quão importante deve ser o diálogo reiterado e responsável entre os mais diferentes setores que integram o complexo cenário social para que haja a atuação concertada do Estado. Nesses órgãos deliberativos, cada cidadão encontra a franca possibilidade de ocupar um posto de igual importância em relação aos demais componentes, sem privilégios e sem odiosas diferenciações, uma vez que a essência dos referidos conselhos reside justamente em respeitar e prestigiar o pluralismo que reina na sociedade.

Deve-se entender que a participação popular na Administração não quebra o monopólio estatal da produção do Direito e na formulação de ações voltadas ao estabelecimento de políticas públicas, mas obriga o Estado a elaborar suas normas jurídicas e programas de atuação governamental de modo emparceirado com os particulares. E, em verdade, é essa maneira de trabalhar que permite vislumbrar a locução “Estado democrático” como sinônima muito adequada da noção de “Estado participativo” (BRITTO, 1992, p. 121-122), que tem na deliberação entre os cidadãos valioso instrumento de transformação social mediante a atuação do Poder Público.

Consoante expõe Britto (1992, p. 122), a inclusão de representantes da socie-

dade civil junto aos órgãos do Estado torna possível a configuração do componente que faltava no célebre conceito cunhado por Abraham Lincoln de que a democracia é o regime que realiza o governo do povo, pelo povo e para o povo. Isso porque o regime democrático que se mostra exclusivamente representativo acaba refletindo a tradução de um governo do povo, mas sem o povo, uma vez que apenas alguns poucos cidadãos – aqueles que ocupam os cargos políticos do Executivo e do Legislativo dotados de expressivo poder decisório – mostram-se habilitados a tomar as decisões que se converterão em efetiva atuação do Poder Público.

Situação diversa é configurada quando a sociedade civil passa a deliberar ativamente nos órgãos públicos, pois o próprio povo passa a contribuir, mediante os mecanismos da democracia dialógica, para a definição dos rumos a serem seguidos pela Administração, sem a necessidade de imputar aos representantes detentores de mandatos eletivos todas as responsabilidades decorrentes das escolhas tomadas.

Sob tal influxo, conclui Daniel (2000, p. 1323) que os conselhos representativos da sociedade civil fazem parte de uma dimensão mais ampla das ações de governo e envolvem, em verdade, uma paradigmática mudança no modo de fazer gestão pública. Tais órgãos corporificam o cabedal de recursos tendentes a materializar a denominada “concepção de cogestão, uma concepção partilhada de poder”. Pelo que se pode depreender, a gestão compartilhada – sem implicar abandono dos postulados nucleares da democracia representativa – exige que a Administração seja receptiva aos projetos de criação de “novos espaços, novas esferas públicas no interior das quais a agenda fundamental está voltada ao fortalecimento dos direitos da cidadania” (Idem).

Interessa registrar que as experiências vivenciadas no País acerca da admissão de atores que representam a sociedade civil no âmbito de órgãos administrativos são variadas. Na órbita da efetivação dos direitos sociais, econômicos e culturais tem-se assistido à emergência de uma série de conselhos que encerram múltiplas funções voltadas a assegurar a efetivação dos referidos direitos. A título de exemplo, o Sistema Único de Saúde (SUS), regulamentado pelas Leis Federais 8.080/90 e 8.142/90, estabelece os conselhos e conferências de saúde como instâncias agregadas ao sistema e, para orientar a atuação desses órgãos representativos, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (2004, p. 26-28) enumerou as competências que lhes foram determinadas nos seguintes termos:

Aos Conselhos de Saúde Nacional, Estaduais, Municipais e do Distrito Federal, que têm competências definidas nas leis federais, bem como, em indicações advindas das Conferências de Saúde, compete:

- I - Implementar a mobilização e articulação contínuas da sociedade, na defesa dos princípios constitucionais que fundamentam o SUS, para o controle social de Saúde.
- II - Elaborar o Regimento Interno do Conselho e outras normas de funcionamento.
- III - Discutir, elaborar e aprovar proposta de operacionalização das diretrizes aprovadas pelas Conferências de Saúde.
- IV - Atuar na formulação e no controle da execução da política de Saúde, incluindo os seus aspectos econômicos e financeiros e propor estratégias para a sua aplicação aos setores público e privado.

V - Definir diretrizes para elaboração dos planos de Saúde e sobre eles deliberar, conforme as diversas situações epidemiológicas e a capacidade organizacional dos serviços.

VI - Estabelecer estratégias e procedimentos de acompanhamento da gestão do SUS, articulando-se com os demais colegiados como os de seguridade, meio ambiente, justiça, educação, trabalho, agricultura, idosos, criança e adolescente e outros.

VII - Proceder à revisão periódica dos planos de Saúde.

VIII - Deliberar sobre os programas de Saúde e aprovar projetos a serem encaminhados ao Poder Legislativo, propor a adoção de critérios definidores de qualidade e resolutividade, atualizando-os em face do processo de incorporação dos avanços científicos e tecnológicos, na área da Saúde.

IX - Estabelecer diretrizes e critérios operacionais relativos à localização e ao tipo de unidades prestadoras de serviços de Saúde públicos e privados, no âmbito do SUS, tendo em vista o direito ao acesso universal às ações de promoção, proteção e recuperação da Saúde em todos os níveis de complexidade dos serviços, sob a diretriz da hierarquização/regionalização da oferta e demanda de serviços, conforme o princípio da equidade.

X - Avaliar, explicitando os critérios utilizados, a organização e o funcionamento do Sistema Único de Saúde - SUS.

XI - Avaliar e deliberar sobre contratos e convênios, conforme as diretrizes dos Planos de Saúde Nacional, Estaduais, do Distrito Federal e Municipais.

XII - Aprovar a proposta orçamentária anual da Saúde, tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (artigo 195, § 20 da Constituição Federal), observado o princípio do processo de planejamento e orçamentação ascendentes (artigo 36 da Lei no 8.080/90).

XIII - Propor critérios para programação e execução financeira e orçamentária dos Fundos de Saúde e acompanhar a movimentação e destinação dos recursos.

XIV - Fiscalizar e controlar gastos e deliberar sobre critérios de movimentação de recursos da Saúde, incluindo o Fundo de Saúde e os transferidos e próprios do Município, Estado, Distrito Federal e da União.

XV - Analisar, discutir e aprovar o relatório de gestão, com a prestação de contas e informações financeiras, repassadas em tempo hábil aos conselheiros, acompanhado do devido assessoramento.

XVI - Fiscalizar e acompanhar o desenvolvimento das ações e dos serviços de Saúde e encaminhar os indícios de denúncias aos respectivos órgãos, conforme legislação vigente.

XVII - Examinar propostas e denúncias de indícios de irregularidades, responder no seu âmbito a consultas sobre assuntos pertinentes às ações e aos serviços de Saúde, bem como apreciar recursos a respeito de deliberações do Conselho, nas suas respectivas instâncias.

XVIII - Estabelecer critérios para a determinação de periodicidade das Conferências de Saúde, propor sua convocação, estruturar a comissão organizadora, submeter o respectivo regimento e programa ao Pleno do Conselho de Saúde correspondente, explicitando deveres e papéis dos conselheiros nas pré-conferências e conferências de Saúde.

Conselhos Sociais deliberativos e aprimoramento democrático

XIX - Estimular articulação e intercâmbio entre os Conselhos de Saúde e entidades governamentais e privadas, visando à promoção da Saúde.

XX - Estimular, apoiar e promover estudos e pesquisas sobre assuntos e temas na área de Saúde, pertinentes ao desenvolvimento do Sistema Único de Saúde (SUS).

XXI - Estabelecer ações de informação, educação e comunicação em Saúde e divulgar as funções e competências do Conselho de Saúde, seus trabalhos e decisões por todos os meios de comunicação, incluindo informações sobre as agendas, datas e local das reuniões.

XXII - Apoiar e promover a educação para o controle social. Constarão do conteúdo programático os fundamentos teóricos da Saúde, a situação epidemiológica, a organização do SUS, a situação real de funcionamento dos serviços do SUS, as atividades e competências do Conselho de Saúde, bem como a Legislação do SUS, suas políticas de Saúde, orçamento e financiamento.

XXIII - Aprovar, encaminhar e avaliar a política para os Recursos Humanos do SUS.

XXIV - Acompanhar a implementação das deliberações constantes do relatório das plenárias dos conselhos de Saúde.

O amplo rol apresentado é suficiente, por si só, para expressar a relevância e o tamanho do protagonismo esperado dos conselhos em questão. A propósito, é cada vez mais frequente que a prestação de serviços públicos de natureza social, econômica ou cultural venha acompanhada da tendência de incentivar diálogos abertos junto aos conselhos representativos da sociedade civil, antes de a formulação da vontade estatal referente aos serviços que serão disponibilizados seja finalizada. Tal postura do Estado permite, sem dúvida, que ocorra a dirigida fixação das metas e das prioridades que deverão ser atingidas, orientando-se, assim, a otimização dos recursos públicos e o pleno atendimento das expectativas e necessidades da população.

Seja como for, as múltiplas iniciativas já implantadas convergem para demonstrar que os conselhos sociais assumem o posto de ferramentas voltadas a romper com o isolamento dos centros de tomada de decisões do Estado e, ainda, adquirem o formato de caminhos habilitados a aproximar o poder estatal dos administrados. Os aludidos centros deliberativos fazem com que o cidadão veja a concretização de seu poder decisório no processo democrático, e não somente no momento da eleição de seus representantes políticos; transforma-o, em suma, em artífices do planejamento e da execução dos serviços públicos essenciais.

Ao que tudo indica, os conselhos representativos significam hoje uma realidade de que, a despeito de ainda necessitar de importantes ajustes, não pode ser negada e tampouco rechaçada pelo Poder Público. Ao contrário, cabe à Administração incentivar a criação desses órgãos de diálogo, garantindo que a composição dos mesmos reflita com fidelidade o terreno social em que os serviços públicos serão prestados.

Nesse compasso, para que haja a esperada concretização da participação popular no processo de formação das tutelas jurídico-políticas, defende-se a imprescindibilidade de aprimoramento das instituições de educação e de responsabilização públicas, além da necessidade de promoção de práticas políticas que encorajem as pessoas a deliberar sobre política. Com efeito, a promoção da participação política sem o arrimo de uma educação que verdadeiramente desenvolva a capacidade de

autonomia, discernimento e visão crítica da população pode facilmente tornar o povo presa fácil de militâncias organizadas e de ideologias, legitimando oportunistas ideológicos e carismáticos (SANTIN, 2008, p. 198-199).

Teixeira (2000, p. 92 *passim*), em igual sentido, apresenta uma abordagem genérica a respeito dos condicionantes que interferem no funcionamento dos órgãos participativos. Dentre as constatações apuradas, o autor demonstra que o sucesso no funcionamento do diálogo democrático que toma forma nesses centros demanda a observação dos seguintes pontos: a) a efetividade das deliberações dos conselhos exige paridade no aspecto número, no acesso de informações, na possibilidade de formação e na disponibilidade de tempo dos conselheiros que representam diferentes setores da sociedade; b) os efeitos das decisões dos conselhos são proporcionalmente mais significativos quanto maior for a representatividade e a pressão social para que a deliberação se concretize; c) na estruturação do conselho, deve-se considerar que a eficácia de suas decisões dependerá diretamente do grau de conhecimento da máquina administrativa apresentado pelos seus integrantes, da regularidade das reuniões realizadas, da participação que terá na apreciação de assuntos de índole orçamentária e, ainda, da possibilidade de formular propostas para informar a atuação do Poder Público.

Com base no que foi apresentado – destacando-se, por oportuno, as premissas que sustentam as proposições teóricas da democracia deliberativa e a contribuição que os conselhos sociais prestam no papel de garantidores de eficiência na prestação de serviços públicos –, percebe-se os motivos que influenciaram Lopes (2000, p. 33) a asseverar com lucidez que os conselhos da sociedade civil encontram-se justamente no local em que as diferenças sociais exigem tomadas de posição incapazes de, no curto prazo, beneficiar a todos simultaneamente.

E, como corolário, essa conclusão pode ser traduzida com perfeição em um axioma que reflete com sensível clareza a missão delegada aos aludidos conselhos: mais do que instrumentos democráticos de diálogo, esses órgãos precisam ser compreendidos como instâncias de realização de justiça social, pois o resultado de sua atuação converge para uma opção distributivista na prestação da assistência estatal, uma vez que refletem a ideia de aumentar o quinhão dos que não têm, aumentando-se ou conservando-se o quinhão dos que já têm (LOPES, 2000, p. 33).

5 A criação dos conselhos sociais e a afirmação da autonomia do Município na Federação

Como registra Magalhães (2008, p. 188), no Brasil, o caminho para a construção de uma democracia participativa e dialógica, que seja exitosa na resistência contra o desmonte dos valores primaciais do Estado Social e Democrático de Direito passa pela questão local. Não obstante o fato de haver conselhos deliberativos em todas as instâncias federativas, torna-se patente que os melhores e mais destacados exemplos de participação popular na gestão do interesse público ocorrem no plano local.

A construção de uma democracia dialógica, calcada no espírito participativo, passa necessariamente pela discussão territorial que envolve a forma fede-

rativa de Estado, notadamente sobre o correto equacionamento do pacto federativo. O fomento da criação de conselhos deliberativos que atuam no âmbito local casa-se com a definitiva consagração, pela atual Lei Maior, do Município como autêntico ente federado. De tal sorte, verifica-se que a ordem constitucional vigente apresenta – ao menos em tese – condições factíveis para que a autonomia municipal transforme não somente o universo administrativo, mas, sobretudo, os padrões de engajamento e de atuação da população em relação aos assuntos que dizem respeito a toda coletividade.

Desse modo, cumpre registrar a análise feita por Santin (2008, p. 191) sobre a estreita ligação que há entre o Estado federal arquitetado pela última Assembleia Constituinte e o estímulo que a autonomia municipal representou para a sedimentação dos postulados do regime democrático deliberativo:

O espírito de abertura política inaugurado com a promulgação da Constituição Federal de 1988, pertinente aos Municípios brasileiros, propicia o desenvolvimento de uma nova forma de administrar a coisa pública, o Poder Local, que pretende garantir descentralização administrativa conjugada com participação popular, aproximando a sociedade das decisões políticas com vistas a otimizar a aplicação do dinheiro público.

É no Município que se desenvolvem as dinâmicas sociais, onde o princípio da participação popular poderá ser potencializado em todas as suas modalidades de expressão. De fato, é no plano local que as autoridades responsáveis por gerir a Administração, certamente em virtude da proximidade que mantêm com os administrados, melhor conseguem incluir a população na profícua discussão tendente a operar o incremento na eficiência prestacional do Estado.

Além disso, é inegável que as dinâmicas sociais se apresentam com maior intensidade no cenário territorial do Município e, por tal motivo, os munícipes se tornam os principais envolvidos com o desfecho das tomadas de decisões governamentais. São eles os beneficiados com políticas boas ou sofrem as consequências ruins de uma má administração. Por abranger o centro das relações sociais, a cidade deve ser o foco de discussão no cenário político e o berçário da cidadania, garantindo a participação popular nesse processo de tomada de decisões políticas (SANTIN, 2008, pp. 191-192).

A concretização de uma gestão democrática municipal é uma via de mão dupla, a qual depende tanto do Poder Público quanto dos cidadãos. Requer-se do Poder Público a abertura de espaços para a participação popular, instituindo-se vias adequadas de comunicação entre administradores e administrados. Da população é esperado consciência sobre a importância que sua participação trará na melhoria das condições de vida e na ordenação de seu espaço social. Tal entendimento convalida a tese de que o gestor municipal não figura como único responsável pelos bons resultados que podem advir da democracia dialógica, haja vista que o próprio cidadão ocupa papel crucial para o bom funcionamento da gestão pública compartilhada (SANTIN, 2008, p. 198).

6 Conclusão

Os conselhos deliberativos, cuja composição retrata evidente compromisso de abrigar os representantes da comunidade ou da sociedade no interior da estrutura estatal, tendem a garantir a todos os cidadãos igual direito de influenciar a tomada de decisões pelo Poder Público, mediante o estabelecimento de permanente diálogo entre seus integrantes. Correspondem, portanto, a uma salutar tentativa de ampliação do controle democrático dos órgãos de poder e procuram ultrapassar os muitos filtros que uma política eleitoral partidária coloca aos interesses dos menos capazes, sobretudo em aspectos de poder econômico. São, assim, exemplos concretos de aplicação, no contexto do Estado brasileiro, das propostas propaladas pelos teóricos da democracia dialógica e participativa.

Devem, portanto, consubstanciar-se em valioso mecanismo de influência sobre a Administração, sem, no entanto, implicar substituição dos representantes eleitos em conformidade com as regras pertencentes à democracia representativa. Mais do que meras instâncias consultivas, esses órgãos devem servir como ferramentas para que o consenso obtido mediante a discussão consciente dos interesses capitaneados pelos mais variados grupos sociais resulte em transformações positivas para toda a sociedade. Devem, assim, conferir visibilidade aos programas de governo, aumentando a responsabilidade dos governantes na gestão da *res pública* (*accountability*) e também potencializando a participação e a educação cívica dos cidadãos.

Dada a magnitude que os referidos órgãos representam para a construção de um governo democrático consistente, é interessante advertir que o Estado precisa, além de promover a criação de conselhos da sociedade civil, disciplinar juridicamente a estrutura de composição dos mesmos. Nesse particular, adverte-se que esses órgãos deliberativos, embora essenciais, apenas conseguirão cumprir seu integral papel democrático se os representantes eleitos pelo povo não temerem mudanças decorrentes da deliberação consciente desenvolvida pelos governados.

Por derradeiro, a conclusão que soa como indeclinável é a de que os conselhos sociais encarnam marcante característica da democracia deliberativa, qual seja, a ideia de que os burocratas, tecnocratas e ideólogos do governo, e mesmo as autoridades eleitas pelo voto direto, não estão dispensados de buscar na efetiva participação popular o rumo seguro para a tomada de decisões que irão beneficiar o conjunto social em sua completude.

O contínuo desenvolvimento dos instrumentos da democracia deliberativa obriga, pois, a criação de instâncias de articulação entre sociedade e Estado capazes de propor medidas universais e igualitárias, inclusivas e não exclusivas das massas marginalizadas economicamente ou das minorias oprimidas social e culturalmente. Pelo que se expôs aqui, há que se concordar que os conselhos representativos da sociedade civil devem ser considerados um importante passo na longa e salutar caminhada em prol da aproximação entre governantes e o povo governado, porque não só atendem aos ideais democráticos de participação do povo na gestão do Estado, mas, sobretudo, revelam-se imprescindíveis como ferramenta no aumento da eficiência administrativa e na legitimação das decisões tomadas pelo Poder Público.

Social deliberative councils and democratic amelioration: the importance of conscious discussion for the formulation, implementation and monitoring of public policies

Abstract

The study of deliberation as a key component that influences the configuration of the democratic regime today is the main target of this paper. In brief, we aim to analyze the role of civil society representative councils in implementing the theoretical proposals that substantialize the so-called deliberative democracy. The ideas presented here point to some conclusions that certify the complementary function existing between representative democracy and deliberative democracy, besides showing that it is precisely in the municipality scope that the citizens' participation in the social councils tends to yield the most fruitful results. Therefore, this article addresses the issue of the electoral systems functioning within the democratic world, emphasizing the direct participation of civil society in the decision-making process of the public policies committed with the implementation of social, economic, and cultural rights.

Keywords: Councils. Deliberation. Democracy.

Referências Bibliográficas

BORGES, Alice Gonzalez. Democracia Participativa – Reflexões sobre a Natureza e a Atuação dos Conselhos Representativos da Sociedade. *Boletim de Direito Administrativo*, n. 12, ano 23, p. 1327-1333, dez. 2006.

BRITTO, Carlos Ayres. Distinção entre “Controle Social do Poder” e “Participação Popular”. *Boletim de Direito Administrativo*, n. 189, p. 114-122, jul./set. 1992.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7 ed. Coimbra: Almedina, 2003.

DANIEL, Celso. Entrevista: Conselhos, Esfera Pública e Co-gestão. *Polis*, n. 37, p. 1323-1333, 2000.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Participação Popular na Administração Pública. *Revista Trimestral de Direito Público*, n. 1, p. 127-139, 1993.

GUTMANN, Amy; THOMPSON, Dennis. O que Significa Democracia Deliberativa? *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*, ano 1, n. 1, p. 17-78, jan./mar. 2007.

HESSE, Konrad. *Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1998.

KOZICKI, Katya. Democracia Deliberativa: A Recuperação do Componente Moral na Esfera Pública. *Revista da Faculdade de Direito UFPR*, n. 41, p. 43-57, 2004.

LOPES, José Reinaldo de Lima. Os Conselhos de Participação Popular. Validade Jurídica de suas Decisões. *Revista de Direito Sanitário*, vol. 1, n. 1, p. 23-35, nov.2000.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. O Município e a Democracia Participativa. *Revista da Procuradoria-Geral do Município de Belo Horizonte – RPGMBH*, ano 1, n. 1, p. 177-191, jan./jun. 2008.

MERLE, Jean-Christophe. A Democracia Deliberativa Soluciona o quê? *Veredas do Direito*, vol. 1, n. 3, p. 19-28, dez./2004.

MORAIS, Carlos Blanco de. Democracia e Consenso na Decisão de Legislar. *Revista Brasileira de Direito Constitucional*, n. 3, p. 117-187, jan./jun. 2004.

Müller, Friedrich. *Quem é o povo?: a questão fundamental da democracia*, 6 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

SANTIN, Janaína Rigo. Gestão democrática da cidade: novo paradigma para a Administração Pública. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, ano 16, p. 186-202, jul./set. 2008.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. Deliberação Pública. Constitucionalismo e Cooperação Democrática. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*, ano 1, n. 1, p. 104-143, jan./mar. 2007.

_____. *Teoria constitucional e democracia deliberativa: um estudo sobre o papel do direito na garantia das condições para a cooperação na deliberação democrática*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

TAVARES, André Ramos. Democracia Deliberativa: Elementos, Aplicações e Implicações. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*, ano 1, n. 1, p. 79-102, jan/mar 2007.

TELLES JUNIOR, Goffredo. O Poder do Povo. In: *Direito Constitucional: Teoria Geral do Estado (Coleção Doutrinas Essenciais; vol. 2)*, Clèmerson Merlin Clève; Luis Roberto Barroso (org.). São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 307-338, 2011.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Sistematização: Efetividade e Eficácia dos Conselhos. *Polis*, n. 37, p. 92-96, 2000.

TEIXEIRA, J. H. Meirelles. *Curso de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Manual Básico: Guia de Orientação aos Membros do Conselho Municipal de Saúde*. São Paulo: Imprensa Oficial, 2004.