UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO

ANDRÉ LUIS GOMES ANTONIETTO

Contornos político-jurídicos do poder decisório dos conselhos populares:
análise após 30 anos da Assembleia Nacional Constituinte

Ribeirão Preto

2017

ANDRÉ LUIS GOMES ANTONIETTO

Contornos político-jurídicos do poder decisório dos conselhos populares:
análise após 30 anos da Assembleia Nacional Constituinte

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências. Versão Corrigida. A original encontra-se disponível na FDRP/USP.

Área de Concentração: Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito

Orientadora: Profa. Dra. Fabiana Cristina Severi

Ribeirão Preto

2017

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca
e Seção Técnica de Informática da FDRP/USP,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

A635c Antonietto, André Luis Gomes
Contornos político-jurídicos do poder decisório dos conselhos
populares: análise após 30 anos da Assembleia Nacional Constituinte /
André Luis Gomes Antonietto; orientadora Fabiana Cristina Severi. --
Ribeirão Preto, 2017.
148 p.

Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Direito) --
Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo,
2017.

1. DEMOCRACIA. 2. PARTICIPAÇÃO. 3. CONSELHOS
POPULARES. 4. PODER DECISÓRIO. 5. CARÁTER
DELIBERATIVO. I. Severi, Fabiana Cristina, orient. II. Título

FOLHA DE APROVAÇÃO

Nome: ANTONIETTO, André Luis Gomes

Título: Contornos político-jurídicos do poder decisório dos conselhos populares: análise após 30 anos da Assembleia Nacional Constituinte

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências - Área de Concentração: Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a meus pais, que confiaram
nas minhas escolhas, especialmente nas
relacionadas à realização desse mestrado.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, às pessoas que compõem o NAJURP e o Grupo de Estudos em Direitos Humanos, Democracia e Desigualdades, dos quais participei desde a sua criação e a partir dos quais vivenciei as experiências que foram estruturantes da minha trajetória acadêmica.

Agradeço a todas as pessoas com quem pude atuar conjuntamente na busca por fortalecimento dos conselhos municipais de Ribeirão Preto, e que são causa e fonte de motivação para o desenvolvimento desse mestrado.

Agradeço à Fabiana Cristina Severi, por ser não apenas orientadora desse mestrado, mas também referência para diferentes dimensões do meu envolvimento com o universo acadêmico.

Agradeço a alguns amigos em especial, que contribuíram radicalmente para que esse trabalho pudesse ser concluído. À Ana Cláudia Mauer dos Santos, por ser companheira de tantas idas e vindas da assessoria popular e, por isso, de muitas das reflexões aqui desenvolvidas. Ao Maurício Buosi Lemes, pelas leituras e comentários que fez deste trabalho, exercendo desde já sua vocação docente. À Fernanda Bergamini, à Iole Almança de Moraes e ao Saulo Simon Borges, com os quais partilhei muitas das angústias relacionadas aos conselhos e cuja partilha se transformava em motivação para seguir com o desenvolvimento desta pesquisa. À Tharuell Kahwage e à Deíse Maito, as quais esse mestrado me trouxe inicialmente como colegas e, ao final, as deixa como grandes amigas, cujos laços de amizade se fortaleceram no apoio mútuo para enfrentar as dificuldades dos últimos dois anos. Ao Nichollas Martins Areco, cujo profissionalismo, quase poético, me ajudou a transformar esse mestrado em um processo menos doloroso.

Agradeço à minha família, em especial aos meus pais, que são a base de apoio que nunca falha.

Agradeço, por fim, à minha companheira Danieli Chiuzuli, que esteve comigo em tudo, pois é disso que se trata o amor.

Muitos outros estiveram comigo nestes dois anos e não conseguirei agradecer a todos aqui. Mas minha gratidão há de encontrar formas mais calorosas de se expressar do que apenas as palavras aqui escritas.

RESUMO

ANTONIETTO, André Luis Gomes. **Contornos político-jurídicos do poder decisório dos conselhos populares**: análise após 30 anos da Assembleia Nacional Constituinte. 2017. 146 f. Dissertação (Mestrado em Ciências). - Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2017.

Nesta dissertação, propusemos uma investigação dos contornos político-jurídicos do poder decisório dos conselhos populares, através de questões identificadas por meio da atividade de assessoria jurídica universitária popular a grupos e movimentos populares que participam desses órgãos. A primeira questão que analisamos diz respeito às garantias que a Constituição Federal de 1988 prevê para a existência e a participação da sociedade na gestão das políticas públicas por meio de conselhos populares. Identificamos que os conselhos populares foram pautados em inúmeras propostas que tramitaram na Assembleia Nacional Constituinte e que todas elas foram rejeitadas ou tiveram seu conteúdo bastante alterado no sentido de torná-las mais abstratas. Apesar da não aprovação das propostas, o contexto de mobilização popular da Constituinte contribuiu para a construção de um ideário participativo que viria a influenciar o processo de criação de conselhos populares por meio da regulamentação dos direitos sociais previstos na Constituição. Esse processo foi marcado pela reivindicação de conselhos com poder decisório, o que se expressou por meio da exigência de que esses tivessem caráter deliberativo. Entretanto, após três décadas da Constituinte, os conselhos deliberativos parecem não responder ao anseio pela participação popular nas decisões estatais. A partir dessa questão, propusemos um modelo analítico que considera as matizes do poder decisório atribuído aos conselhos para classificar suas atribuições, com base em alguns conceitos do Direito Administrativo. Por meio da análise realizada, buscamos demonstrar que a previsão de caráter deliberativo não é, por si só, suficiente para garantir poder de decisão aos conselhos, que deve ser expresso por meio da previsão de competências que especifiquem o alcance desse poder. Identificamos que há uma grande variedade de tipos de decisões que podem ser tomadas pelos conselhos e que as leis e normas que regulamentam esses órgãos estabelecem muitas *competências imperfeitas*, ou seja, aquelas que definem uma finalidade sem prever, contudo, os poderes instrumentais que permitam sua execução. Identificamos ainda uma tendência de que essas competências sejam estabelecidas por decreto, e não por lei, o que tende a prejudicar a autonomia dos conselhos.

Palavras-chave: Democracia. Participação. Conselhos Populares. Poder decisório. Caráter deliberativo.

ABSTRACT

ANTONIETTO, André Luis Gomes. **Legal and political conutours of the decision-making power of the popular councils**: Analysis after 30 years of the National Constituent Assembly. 2017. 146 f. Dissertação (Mestrado em Ciências). - Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2017.

In this dissertation, we proposed an investigation of the political and juridical contours of the decision power of the popular councils, through issues identified by means of the activity of popular legal advice at the university to groups and popular movements that participate these councils. The first question that we analyzed concerns the guarantees that the Federal Constitution of 1988 provides for the existence and participation of society in the management of public policies through popular councils. We identified that the popular councils were based on innumerable proposals that were processed in the Constituent National Assembly and that all of them were rejected or had their content heavily altered in the sense of making them more abstract. Despite the non-approval of the proposals, the context of popular mobilization of the Constituent Assembly contributed to the construction of a participatory ideology that would influence the process of creating the popular councils, through the regulation of social rights provided in the Constitution. This process was marked by the demand for councils with decision- making power, which was expressed through the requirement that these have a deliberative character. However, after three decades of the Constituent Assembly, the deliberative councils don't seem to respond to the wishes for popular participation in state decisions. From this point of view, we propose an analytical model that considers the nuances of the decision-making power attributed to the councils to classify their attributions, based on some concepts of Administrative Law. Through the analysis, we demonstrate that the prediction of deliberative feature isn't enough by itself to guarantee decision-making power to the councils, what should be expressed through the forecast of competencies that specify the scope of this power. We identified that there is a big variety of types of decisions that can be taken by councils and that the laws and norms that regulate these bodies establish many imperfect competencies, that is, those that define a purpose without, however, foreseeing the instrumental powers that allow its execution. We also identified a tendency for these competences are established by decree, not by law, which tends to undermine the autonomy of councils.

Keywords: Democracy. Participation. Popular councils. Decision-making power. Deliberative character.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Comissões e Subcomissões da Assembleia Nacional Constituinte.....	37
Tabela 2 - Etapas e Fases da Assembleia Nacional Constituinte	38
Tabela 3 – Emendas da Comissão de Sistematização referentes aos Conselhos Populares....	56
Tabela 4 - Previsão de caráter <i>deliberativo</i> ou <i>consultivo</i> nos Conselhos Nacionais.....	66
Tabela 5 - Propostas das pré-conferências municipais e regionais da 1ª CONSOCIAL que pautam a temática do caráter <i>deliberativo</i> dos Conselhos.....	70
Tabela 6 - Frequência da previsão de caráter deliberativo e consultivo nos Conselhos Municipais.....	76

LISTA DE ABREVIATURAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
AJUP	Assessoria Jurídica Universitária Popular
ANC	Assembleia Nacional Constituinte
CEBES	Centro Brasileiro de Estudos em Saúde
CGFNHIS	Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNCD	Conselho Nacional de Combate à Discriminação
CNDM	Conselho Nacional dos Direitos da Mulher
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNPIR	Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial
CNS	Conselho Nacional de Saúde
CONADE	Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CONJUVE	Conselho Nacional de Juventude
CONSOCIAL	Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FDRP/USP	Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo
FNCA	Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IP	Instituição Participativa
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
NAJURP	Núcleo de Assessoria Jurídica Popular de Ribeirão Preto
PNPS	Política Nacional de Participação Social
PT	Partido dos Trabalhadores
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	11
1.1	De onde olhamos: A Assessoria Jurídica Universitária Popular	11
1.2	O que olhamos: Conselhos de Políticas Públicas (ou Populares?).....	14
1.3	Nossa pergunta: qual o poder de decisão dos Conselhos de Políticas Públicas?	21
1.4	Aprimorando nosso foco: alguns referenciais teóricos	24
2	CONSTITUIÇÃO E CONSELHOS: O QUE SE GANHOU E O QUE SE PERDEU EM RELAÇÃO AOS CONSELHOS NA CONSTITUINTE	29
2.1	Assembleia Nacional Constituinte: a participação em muitas dimensões	31
2.2	A rejeição sistemática das propostas de conselhos populares com poder decisório ..	39
2.2.1	Conselhos de Saúde	42
2.2.2	Conselhos de Educação	44
2.2.3	Conselho de Política Indigenista	46
2.2.4	Conselho Nacional de Comunicação	48
2.2.5	Emendas Populares.....	51
2.2.6	Propostas em geral de Conselhos Populares na Comissão de Sistematização ...	56
2.3	Afinal, houve conquistas?	58
3	PODER DECISÓRIO DOS CONSELHOS: REDESENHANDO A ESTRATÉGIA DE ANÁLISE	63
3.1	Caráter deliberativo: a insuficiência da categoria de análise.....	65
3.2	Articulando o caráter deliberativo com o conceito de competência administrativa...	83
4	ANÁLISE DAS COMPETÊNCIAS DOS CONSELHOS NACIONAIS	93
4.1	Conselho Nacional dos Direitos das Mulheres.....	95
4.2	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente	98
4.3	Conselho Nacional de Saúde	100
4.4	Conselho Nacional de Assistência Social	103
4.5	Conselho Nacional de Educação	104
4.6	Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência.....	105
4.7	Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial.....	106
4.8	Conselho Gestor do FNHIS.....	108
4.9	Conselho das Cidades.....	109
4.10	Conselho Nacional da Juventude	110
4.11	Considerações sobre as matizes das competências dos conselhos	112
5	Conclusões.....	117
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	121
	ANEXOS	127

1 INTRODUÇÃO

Neste trabalho, buscaremos responder a algumas inquietações surgidas ao longo de uma trajetória de cinco anos de pesquisa e de extensão junto a conselhos de políticas públicas em Ribeirão Preto. Mas antes de apresentar o tema e os objetivos da pesquisa, apresentaremos um pouco do contexto que nos levou até ela, ou seja, um pouco da minha trajetória enquanto *assessor jurídico popular e pesquisador*, cujo conhecimento auxiliará na compreensão das motivações e das delimitações da pesquisa, bem como dos resultados que pretendemos alcançar.

Essa intenção, por si, já traz um importante marco metodológico para esse trabalho. Em contraposição à concepção positivista de que a objetividade de uma pesquisa é resultado de um *olhar neutro* sobre um *objeto* de pesquisa, valemo-nos de Donna Haraway para sustentar o oposto: “apenas a **perspectiva parcial** promete **visão objetiva**” (HARAWAY, 1995, p. 21, grifos nossos).

O olhar de quem pesquisa é sempre situado, corporificado no sujeito que pesquisa e que, reconhecendo ou não, é condicionado pelas concepções do pesquisador. Não apenas as relacionadas à pesquisa, mas também aquelas decorrentes de sua trajetória de vida.

Por isso, o rigor de uma pesquisa depende também do reconhecimento e da demonstração dos limites do pesquisador em observar o que pretende analisar. Afinal, promete mais objetividade reconhecer que, ao olhar algo, não podemos ver sua universalidade, ao invés de assumir que aquilo que se é capaz de ver é tudo o que se pode ver sobre algo.

Traduzindo para nossa pesquisa, nosso *lugar* de observação é o da assessoria jurídica popular, desenvolvida por meio do Núcleo de Assessoria Jurídica Popular de Ribeirão Preto (NAJURP), projeto de extensão da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (FDRP/USP). Enquanto grupo de assessoria jurídica popular, não pretendemos apenas observar a realidade que pesquisamos, mas antes atuar sobre ela com a intenção de transformá-la, sendo essa transformação, ao mesmo tempo, também motivação e parte dos objetivos indiretos da pesquisa. Essa forma de fazer pesquisa é baseada no método da *pesquisa-ação*, que também apresentaremos a seguir.

1.1 De onde olhamos: A Assessoria Jurídica Universitária Popular

Grande parte da minha trajetória de pesquisa e extensão universitária foi desenvolvida no contexto do Núcleo de Assessoria Jurídica Popular de Ribeirão Preto, o NAJURP.

Enquanto um grupo de Assessoria Jurídica Universitária Popular (AJUP), o NAJURP tem características muito semelhantes a grupos de Advocacia Popular, com a diferença de que esta é realizada por profissionais do direito junto a movimentos e organizações populares, enquanto as AJUPs atuam assessorando os mesmos grupos, mas a partir do ambiente acadêmico (SEVERI, 2014).

Assim, a natureza das atividades desenvolvidas por AJUPs e Advocacias Populares é praticamente a mesma, e pode ser caracterizada a partir dos seguintes elementos:

a) seus destinatários (movimentos sociais e populares); b) um projeto de transformação social que toma o exercício do direito como forma significativa de intervenção política; c) o tipo de demanda ou tema, caracterizados, em geral, como de direitos humanos; d) o uso de estratégias legais e extralegis em sua atuação; e) a adoção de metodologias de trabalho ligadas aos pressupostos da educação popular; e f) a posição crítica com relação ao direito (SEVERI, 2014, p. 9-10).

As AJUPs têm inspiração na proposta de Paulo Freire (2011) de que a atividade de extensão não deve ser pautada em uma suposta superioridade do conhecimento técnico do extensionista frente aos saberes populares, como se ele fosse “levar conhecimento” para onde ele não existe. Freire (2011) entende a extensão como **comunicação** voltada para a educação como prática da liberdade. Essa educação:

(...) é tarefa daqueles que pouco sabem – e por isso sabem que sabem algo e podem assim chegar a saber mais – em diálogo com aqueles que, quase sempre, pensam que nada sabem, para que estes, transformando seu pensar que nada sabem em saber que pouco sabem, possam igualmente saber mais (FREIRE, 2011, p. 25).

A proposta extensionista de Paulo Freire influenciou o desenvolvimento de diferentes métodos de intervenção e pesquisa social. Dentre eles, a *pesquisa-ação* propõe que as respostas aos problemas em pesquisas nas ciências sociais são mais adequadas quando formuladas com ativa participação dos sujeitos envolvidos na situação-problema que se pretende analisar, articulando-se os objetivos de conhecimento com os objetivos de ação:

O método da pesquisa-ação consiste essencialmente em elucidar problemas sociais e técnicos, cientificamente relevantes, por intermédio de grupos em que se encontram reunidos pesquisadores, membros da situação-problema, e outros atores e parceiros interessados na resolução dos problemas levantados ou, pelo menos, no avanço a ser dado para que sejam formuladas adequadas respostas sociais, educacionais, técnicas e/ou políticas. No processo de pesquisa-ação estão entrelaçados objetivos de ação e objetivos de conhecimento que remetem a quadros de referência teóricos, com base nos quais são estruturados conceitos, as linhas de interpretação e as informações colhidas durante a investigação (THIOLLENT, 2011, p. 7-8).

Assim, apesar deste trabalho ter aparência essencialmente teórica, a *pesquisa-ação* que realizamos não se expressa tanto no resultado dessa dissertação, mas principalmente em sua motivação e no processo de definição dos problemas a serem analisados, os quais decorreram diretamente da atividade de assessoria jurídica popular a conselheiros (mantida durante a realização desse mestrado) e de pesquisas anteriores que dela também decorreram, desenvolvidas no âmbito do NAJURP.

Nos últimos cinco anos, as atividades do NAJURP foram desenvolvidas por diferentes frentes de trabalho, como moradia, educação, saúde, meio ambiente, direitos das mulheres, dos negros, dos jovens, dentre outras. Em cada uma dessas frentes, buscava-se compreender violações de direitos sofridas por determinados grupos e trabalhar em conjunto com eles para construir estratégias de luta por seus direitos.

As formas de atuação dependiam das especificidades de cada caso. A atuação poderia se desenvolver por meio de reuniões de planejamento, oficinas, realização de atos ou eventos acadêmicos, articulação junto a órgãos da Administração Pública, do Poder Legislativo ou do Sistema de Justiça, ou mesmo articulação em contraposição a esses órgãos. Houve até mesmo casos de litigância estratégica em que o NAJURP atuou judicialmente, embora fossem excepcionais (DIAS *et. al*, 2016).

Dentre as estratégias de atuação, uma utilizada em quase todas as frentes foi a atuação nos Conselhos de Políticas Públicas, por serem espaços privilegiados para o embate frente à Administração Municipal, pois contam, em sua composição, com diversos gestores do município ligados a essas políticas.

Desse modo, a atuação junto aos conselhos, a princípio, era apenas parte das práticas de extensão do NAJURP. Mas os diversos problemas enfrentados durante essa atuação passaram a exigir mais do que meras orientações para assessorar a atuação de conselheiros e movimentos populares dentro dos conselhos. Foi nesse contexto que a atuação do NAJURP dentro dos conselhos se transformou em objeto de pesquisa, tendo como preocupação central pesquisas que pudessem dar soluções aos entraves existentes à participação de movimentos populares nessas instituições.

E aqui fica explícita a importância de situarmos o olhar para nos aproximarmos da desejada objetividade científica. Os problemas práticos percebidos por movimentos populares nos conselhos são diferentes daqueles percebidos por outras entidades representativas que costumam compor esses espaços, bem como são diferentes daqueles identificados a partir da perspectiva dos gestores públicos que também integram esses órgãos.

1.2 O que olhamos: Conselhos de Políticas Públicas (ou Populares?)

Os conselhos de que tratamos são os chamados Conselhos de Políticas Públicas, nomenclatura que tem sido utilizada no meio acadêmico para diferenciá-los de outros tipos de conselhos que existem na Administração Pública. Encontramos referências a eles também com outras nomenclaturas, como Conselhos Gestores ou, como eram chamados pelos movimentos sociais populares durante a Constituinte, Conselhos Populares.

A nomenclatura “conselhos populares” é paradigmática, pois coloca em destaque exatamente o grupo que deu causa à criação desses conselhos, ou seja, os movimentos populares. Isso porque a reivindicação da criação desses conselhos se deu para possibilitar a especificamente a participação dos movimentos populares, não porque se discriminava a participação de outros grupos que compõem a sociedade, mas porque, historicamente, esses outros grupos têm acesso ao poder político de uma forma que os movimentos populares não têm.

Mas, primeiramente, é preciso explicar o que os torna diferentes dos outros tipos de conselhos que encontramos dentro da Administração Pública.

Quando se fala em conselhos, em seu sentido mais geral, refere-se a órgãos colegiados, ou seja, órgãos nos quais as decisões são tomadas por uma coletividade de pessoas, sendo que cada uma delas tem igual poder dentro do órgão. É um formato institucional que pode ser usado em diferentes situações, sempre que se deseja que uma decisão não seja tomada por apenas uma pessoa.

Assim, para diferenciar os Conselhos de Políticas Públicas dos demais, vamos utilizar duas variáveis, sua *finalidade* e sua *composição*, que nos ajudam a definir o tipo de conselho que analisamos em nosso trabalho.

Quanto à *finalidade*, nosso foco é nos conselhos que, como o próprio nome diz, têm como finalidade deliberar sobre políticas públicas.

Deliberação, aqui, tem o sentido de debater entre os integrantes do conselho e tomar uma posição sobre determinado assunto, sem entrar no mérito dos efeitos que essa posição terá para a Administração Pública. Os sentidos de “deliberação” serão um dos objetos de análise mais adiante neste trabalho, dada a sua importância dentro do contexto prático de funcionamento dos conselhos.

Quanto às políticas públicas, um importante referencial para as pesquisas tem sido o critério estabelecido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) para delimitar os

Conselhos de Políticas Públicas a serem incluídos em suas pesquisas sobre os Conselhos Nacionais. Um dos critérios de seleção é que sejam:

Conselhos centrais em sua área de política pública – excluem-se conselhos auxiliares e complementares na execução de políticas, como conselhos curadores ou conselhos gestores de fundos, ou de administração de programas que compõem políticas mais amplas, e os conselhos políticos (IPEA, 2010, p. 572).

Esse critério apenas orienta a seleção de Conselhos, de modo que o Governo Federal elaborou, em 2013, um Guia de Conselhos Nacionais¹ que incluiu 40 Conselhos e, apesar de ter usado um relatório do IPEA como uma das referências para sua elaboração, extrapolou o conceito definido.

Em nosso trabalho, utilizamos o critério do IPEA como referência, mas incluímos a análise de conselhos que consideramos relevantes para a participação popular e que não se encaixariam no conceito de “conselhos centrais em suas áreas de política” por especificidades do modo como determinadas políticas públicas são executadas. É o caso, por exemplo, dos conselhos relacionados à educação. Empregando-se o critério do IPEA, analisaríamos apenas os Conselhos de Educação. Entretanto, a aplicação de recursos e execução de algumas políticas educacionais são realizadas por sistemas específicos, igualmente relevantes, como os que preveem os Conselhos de Acompanhamento do Fundo Nacional da Educação Básica, os Conselhos de Alimentação Escolar e os Conselhos de Transporte Escolar.

Por isso, outro critério que utilizaremos para a definição de conselhos a serem analisados na pesquisa é o seu funcionamento por meio de sistemas que articulem os conselhos em nível nacional com aqueles em nível estadual e municipal para a gestão das políticas e o efetivo impacto desses sistemas na implementação de conselhos em nível municipal.

Quanto à *composição*, os conselhos de políticas públicas têm como característica a participação de significativa parcela de representantes oriundos da sociedade civil.

Sociedade civil refere-se a todos os representantes de um conselho que não tenham vínculo de confiança com o Governo. Geralmente, as leis que criam os conselhos determinam vagas para movimentos sociais, entidades de classe, organizações não governamentais ou para usuários da política pública, independentemente da vinculação a qualquer instituição ou movimento. E a característica fundamental dessa representação é que a sociedade civil tem o poder de escolher seus representantes, independentemente de filiação partidária.

¹ O Guia dos Conselhos Nacionais está disponibilizado no seguinte endereço: http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/guiaconselhosnacionais2013_abril_web.pdf

A participação nesses moldes é uma inovação em relação ao sentido de conselho que havia na Administração Pública Brasileira até a Constituição de 1988 (CRFB), pois, até então, conselhos ligados ao governo eram órgãos dos quais participariam integrantes da cúpula da Administração ou apenas cidadãos considerados “notáveis” ou com conhecimento técnico sobre a matéria de que trataria o conselho, casos em que seriam indicados pela autoridade administrativa.

Para exemplificar, tomamos com exemplos o Conselho Nacional de Educação (CNE) e o Conselho Nacional de Saúde (CNS), na formulação dada antes da Constituição de 1988. Ambos foram criados nos governos de Getúlio Vargas, quando esses órgãos simbolizaram uma relativa abertura à participação de pessoas não ligadas diretamente ao Governo.

O CNE, instituído pelo Decreto nº 19.850, de 11 de Abril de 1931, era definida da seguinte forma:

Art. 3º O órgão de que tratam os artigos anteriores será constituído de conselheiros, **nomeados pelo Presidente da Republica** e escolhidos entre nomes eminentes do magistério efetivo ou entre personalidade de reconhecida capacidade e experiência em assumptos pedagógicos.

§ 1º Os membros do Conselho Nacional de Educação serão escolhidos de acordo com os seguintes itens:

I - Um representante de cada universidade federal ou equiparada.

II - Um representante de cada um dos institutos federais de ensino do direito, da medicina e de engenharia, não incorporados a universidades.

III - Um representante do ensino superior estadual equiparado e um do particular também equiparado.

IV - Um representante do ensino secundário federal; um do ensino secundário estadual equiparado e um do particular também equiparado.

V - Três membros escolhidos livremente entre personalidades de alto saber e reconhecida capacidade em assumptos de educação e de ensino (Decreto nº 19.850/31, grifos nossos).

Como vemos, os representantes indicados dos incisos I a IV são todos integrantes de carreira e os indicados no inciso V devem ser “personalidades de alto saber”.

Quando previam uma abertura à representação de outros segmentos, era praticamente simbólica, como o ocorrido na Lei nº 174, de 6 de janeiro de 1936, que reformulou o CNE, prevendo que quatro dos 16 membros representaram a “cultura livre e popular”. Entretanto, os representantes das associações de educação e da imprensa eram escolhidos pelo Presidente da República em lista tríplice. Os outros dois representantes eram também de livre escolha do Presidente da República.

O CNS, regulamentado pelo Decreto nº 34.347, de 8 de abril de 1954, previa para a composição do conselho o seguinte:

Art. 2º O.C.N.S. compõe-se de dezessete (17) Membros, dos quais:

- a) oito escolhidos dentre pessoas de **notória capacidade** em assuntos relativos à Saúde, **designados pelo Presidente da República, por indicação do Ministro de Estado;**
- b) seis escolhidos entre **titulares de cargos ou funções de chefia** do Ministério da Saúde, **designados pelo Presidente da República, por indicação do Ministro do Estado** (Decreto nº 34.347/54, grifos nossos).

A representação, portanto, é restrita a pessoas com “notória capacidade” ou a integrantes do Ministério da Saúde, sempre indicados por autoridades do Governo.

Como apontaremos no desenvolvimento deste trabalho, os conselhos de políticas públicas são bastante heterogêneos, seja em virtude das especificidades das políticas públicas sobre as quais deliberam, seja pelas diferenças de força com que os movimentos populares conseguiram atuar na consolidação do formato desses conselhos. Por isso, não buscaremos estabelecer um conceito rígido para eles agora, deixando o caminho aberto para a própria discussão do seu conceito no decorrer do trabalho.

Desde quando começamos a atuar junto aos conselhos, temos utilizado a experiência como subsídio para o desenvolvimento de pesquisas. A pesquisa feita desse modo, em sintonia com atividades de extensão popular, tem a garantia de estar sempre voltada a problemas práticos das experiências de conselheiros e conselheiras, possibilitando que a universidade pública comprometa-se com a construção de saberes e práticas voltados ao fortalecimento da sociedade civil organizada e da participação popular.

Quando percebemos que a Administração Pública local era ineficiente em sua obrigação de garantir publicidade e transparência das atividades dos conselhos, elaboramos um artigo avaliando o cumprimento de uma lei municipal que determina a responsabilidade do governo em publicar no portal oficial do governo, na *internet*, uma série de informações relevantes sobre o funcionamento dos conselhos, como calendário e local das reuniões, pautas, atas, composição e forma de contato com os dirigentes do conselho, dentre outras (ANTONIETTO, 2014b).

O resultado desse levantamento foi apresentado na abertura do Fórum Permanente de Discussão sobre a Transparência e o Controle Social de Ribeirão Preto, realizada em 2013 na Câmara Municipal, sendo utilizado para fundamentar pedidos à prefeitura para regularização da situação, além de ter sido publicado no relatório Direitos Humanos em Ribeirão Preto (SP) 2014, elaborado pelo NAJURP.

O envolvimento nos Conselhos da cidade nos fez perceber que o problema da transparência tinha uma raiz mais profunda. Não havia apenas falta de transparência em relação às atividades dos Conselhos. O fato é que nem mesmo a Administração Municipal tinha informações organizadas sobre quantos conselhos estavam em funcionamento, quando se reuniam ou por quem eram compostos.

Isso se tornou a motivação do meu Trabalho de Conclusão de Curso, que teve como objetivo a elaboração de um perfil institucional dos conselhos da cidade, que permitiu a identificação de quantos conselhos foram criados por lei e de quantos estavam em funcionamento. Além disso, daqueles que estavam ativos, foram analisadas algumas variáveis sobre seu formato, relacionadas ao funcionamento de suas reuniões e a elementos do processo decisório, bem como à composição do conselho (ANTONIETTO, 2014a).

O resultado desse trabalho foi apresentado na abertura de um curso de políticas públicas para conselheiros organizado pela Escola Superior do Ministério Público em parceria com o NAJURP, que contou com a presença de cerca de 50 conselheiros da cidade e possibilitou um debate sobre as diferenças entre cada conselho e sobre as possibilidades de uma pauta conjunta sobre a situação deles no município.

Durante o mestrado, elaborei mais dois artigos relacionados a inquietações percebidas durante a assessoria. No primeiro, analisamos a legislação nacional em busca de leis que induzissem a criação de conselhos nos municípios e especificassem suas atribuições. Identificamos que conselhos que estão mais presentes nos municípios brasileiros são aqueles que têm a atribuição de deliberar sobre recursos financeiros de sua respectiva política pública, sendo que leis que preveem conselhos com atribuições mais abstratas ou meramente consultivas tendem a ter menos efeito na criação de conselhos nos municípios. Além disso, foi possível perceber que conselhos relacionados a políticas públicas voltadas a grupos sociais vulnerabilizados (mulheres, negros, LGBTTs, juventude etc.) não têm previsão de mecanismos de indução fortes, causando a reprodução, no âmbito institucional, da desigualdade que esses Conselhos supostamente combateriam (ANTONIETTO; SEVERI, 2016).

A atuação do NAJURP junto a movimentos populares de luta por moradia, que utilizavam o Conselho Municipal de Moradia Popular de Ribeirão Preto como um espaço de enfrentamento político, também ensejou a elaboração de um artigo para compreender melhor os sentidos da coexistência de duas políticas nacionais de habitação popular – o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Programa “Minha Casa, Minha Vida” (PMCMV). Pudemos perceber que o SNHIS, cuja criação foi baseada em uma proposta

construída com participação popular e cujos recursos seriam geridos por conselhos com participação popular, foi criado em 2005 e, desde sua criação, não recebera recursos consideráveis. Além disso, com a criação do PMCMV, que não previa mecanismos de participação popular, houve forte investimento do governo federal no PMCMV, de modo que os recursos destinados aos SNHIS passaram a ser irrisórios (ANTONIETTO; SEVERI; SANTOS, 2016).

Cada uma dessas atividades de pesquisa teve como ponto de partida uma inquietação vivenciada coletivamente na prática dos conselhos. Além delas, a atuação de Assessoria Jurídica Popular junto aos Conselhos continuou a ser desenvolvida por mim durante todo o período do Mestrado, como forma de manter uma constante orientação no sentido de não distanciar a pesquisa das práticas sociais *reais* que ocorrem nos conselhos.

No **Conselho de Moradia**, buscamos assessorar movimentos populares na utilização da Legislação e do Regimento Interno do Conselho para a instrumentalização de suas reivindicações. Essa atuação foi importante, não apenas pela importância das políticas habitacionais, mas porque já havíamos diagnosticado que esse é um dos conselhos menos democráticos de Ribeirão Preto, um dos poucos no qual a presidência é exercida obrigatoriamente por representante indicado por órgão ligado ao Poder Executivo (ANTONIETTO, 2014a).

Além dessa atuação ter motivado a elaboração de um artigo específico sobre as políticas habitacionais do Governo Federal e seu impacto nas políticas municipais (ANTONIETTO; SEVERI; SANTOS, 2016), motivou a criação de uma comissão pelo Conselho para a revisão de seu regimento interno e estudo de possibilidades para alterar a lei que o regulamenta.

Em relação ao **Conselho de Juventude**, atuamos junto a um grupo de jovens que se mobilizou para reativá-lo e integrá-lo ao Sistema Nacional de Juventude criado pelo Estatuto da Juventude (Lei nº 12.852/13). Assim, assessoramos os jovens no processo de reativação e reestruturação do Conselho frente à Prefeitura Municipal e, posteriormente, na atuação para denunciar irregularidades ocorridas no processo eleitoral para escolha da diretoria do Conselho, após sua reativação².

No **Conselho de Saúde**, assessoramos integrantes do Centro Brasileiro de Estudos de Saúde (CEBES), importante organização que atua em defesa do Sistema Único de Saúde (SUS), no controle social sobre o funcionamento do Conselho. Uma das questões que

² Disponível em: <https://www.facebook.com/Najurp/posts/830838543678196>

demandou atenção foi a necessidade de inclusão em sua pauta de proposta aprovada na Conferência Municipal de Saúde de criação de uma cadeira para estudantes universitários no Conselho. Isso porque o Presidente do Conselho, com o apoio de outros conselheiros, utilizava-se de expedientes irregulares para a não inclusão do assunto na pauta das reuniões e contrariando a obrigatoriedade de se pautar as propostas aprovadas na Conferência. Isso motivou uma denúncia ao Ministério Público bem como a elaboração de uma nota de repúdio às condutas do Presidente³.

No **Conselho da Igualdade Racial** assessoramos também um grupo de pessoas ligadas a movimentos negros que se organizou pela reativação do Conselho Municipal do Desenvolvimento e Promoção da Igualdade Racial e que solicitou assessoria jurídica acerca de irregularidades no processo eleitoral dos integrantes do Conselho. As irregularidades foram denunciadas ao Ministério Público.

Quanto ao **Conselho de Preservação do Patrimônio Histórico**, atuamos assessorando a então presidenta do Conselho diante da declaração de inconstitucionalidade da lei que o criou no município (Lei Complementar 2211/07). O fundamento da inconstitucionalidade foi a falta de participação popular no processo de criação da lei. Para criar uma nova legislação, a Prefeitura Municipal convocou uma consulta pública e uma audiência pública para discussão de um anteprojeto. Assim, atuamos no processo de elaboração da nova lei, bem como na identificação de irregularidades nos atos realizados pelo Poder Executivo durante esse processo. Essa atuação resultou em um parecer encaminhado à Prefeitura Municipal, no qual são detalhadas as irregularidades identificadas⁴.

O objetivo dessas atividades foi buscar por soluções concretas para as situações-problemas de cada caso e nos aproximarmos das dinâmicas e dos atores envolvidos nos Conselhos para fundamentar também a prática da pesquisa acadêmica. O contato com entraves e disputas a partir de situações-problemas concretas é fonte de evidências empíricas fundamentais para uma melhor compreensão dos fenômenos envolvidos na participação em Conselhos.

Foi com base em toda essa trajetória que delimitamos a questão central que permeia todo o desenvolvimento deste trabalho e que apresentaremos a seguir.

³ Disponível em: <https://www.facebook.com/Najurp/posts/983188061776576>

⁴ Disponível em: <https://www.facebook.com/Najurp/posts/1011729712255744>

1.3 Nossa pergunta: qual o poder de decisão dos Conselhos de Políticas Públicas?

A questão que orienta este trabalho pode ser resumida na seguinte indagação: qual o alcance do poder decisório garantido pela lei aos conselhos?

Mas quando falamos, neste trabalho, em *poder dos conselhos*, diferenciamos o *poder político* desse órgão enquanto instituição com representatividade popular do *poder decisório* atribuído a esses conselhos pela lei.

O poder político decorre diretamente da representatividade. Assim, um conselho que tenha representatividade social, ou seja, que a sociedade reconheça enquanto um órgão representativo e respeitável, possuirá um poder de influência sobre as políticas públicas que independe de poderes específicos atribuídos pela lei. Como exemplo, podemos citar um caso hipotético de um Prefeito que pretende fechar uma unidade de saúde e que, após manifestação contrária do presidente do conselho municipal de saúde na imprensa, desiste da ideia.

Por outro lado, quando falamos em *poder decisório*, nos referimos ao poder que decorre diretamente da lei. É aquele que estabelece qual papel o conselho terá dentro da burocracia estatal, que define quais decisões devem ser tomadas pelo conselho nos processos administrativos que dão forma às ações do Estado.

Em nossa análise, focaremos no poder decisório conferido pela lei, ou seja, na dimensão jurídico-formal do conselho, e não na dimensão política. Outra forma de dizer é que nosso foco está na dimensão instituída do conselho, e não na força instituinte deles enquanto espaço político.

Evidentemente, essa diferenciação é mais didática do que prática, pois quem atua junto aos conselhos sabe que, muitas vezes, as dinâmicas políticas se sobrepõem aos ditames legais. Violações flagrantes às leis e aos regimentos são relativamente comuns, e, na prática, os conselheiros podem ter dificuldades para evitá-las.

Entretanto, ainda que reconheçamos que a dimensão política é ao mesmo tempo causa e finalidade dos conselhos, não se pode ignorar que a falta de compreensão sobre as regras formais de seu funcionamento enfraquece o potencial político dos movimentos que nele pretendem atuar. Especialmente em relação às regras que definem os poderes dos Conselhos.

Essa é a questão de fundo do problema que analisaremos. Buscaremos dar elementos para que grupos e movimentos populares tenham uma melhor compreensão do alcance do poder formalmente garantido aos Conselhos, para que decidam de modo mais consciente sobre como atuarão neles e mesmo se são um canal adequado para reivindicar suas pautas frente ao Poder Público.

É importante não perder de vista que os conselhos são apenas um dos possíveis canais de participação institucionalizada, mas não dispensam a mobilização e a atuação direta e livre da sociedade, que se realiza independentemente de canais institucionalizados. Muitas vezes, o modelo burocrático de funcionamento dos conselhos ou a conjuntura política de seu funcionamento fazem com que determinadas pautas exijam uma mobilização política para além deles. Por isso, esperamos que nosso trabalho auxilie na compreensão do quanto os conselhos podem ser efetivos canais de participação e quando eles acabam se tornando entraves a ela.

Por fim, gostaria de fazer uma ressalva quanto ao desenvolvimento deste mestrado. Quando nele ingressei para iniciar o desenvolvimento desta dissertação, em meados de 2015, o Brasil tinha um cenário político bastante diferente daquele que vivenciei ao término de sua escrita.

Ao início, o Governo Federal era presidido por Dilma Rousseff, do Partido dos Trabalhadores, no que seria o quarto mandato consecutivo do partido na Presidência da República. Nesses mandatos, houve uma inovação da postura do Governo Federal no que diz respeito às instituições participativas, das quais os Conselhos de Políticas Públicas fazem parte.

O número de Conferências Nacionais realizadas nesses governos foi bem maior do que o de governos anteriores (AVRITZER, 2013), foi realizada a reestruturação de sistemas de políticas públicas buscando articular diferentes instituições participativas nos seus processos decisórios, tentou-se criar uma Política Nacional de Participação Social – que acabou sendo derrubada pelo Congresso – e o Governo Federal estimulou diversos estudos sobre participação, por meio do projeto Institucionalização da Participação Social do Brasil do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

Algumas ações do Governo Federal relacionadas à participação não foram isentas de críticas, como efetivamente fizeram os movimentos populares e pesquisas acadêmicas que apontavam para a possibilidade de um aprofundamento ainda maior das experiências de participação institucionalizada. Uma das que consideramos mais graves, a ausência de participação popular no Programa Minha Casa, Minha Vida, é descrita por Maricato (2014) como uma opção do Governo Federal para agradar os empresários da construção civil, praticamente ignorando a existência do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social que já estava implementado e contemplava mecanismos de participação (MARICATO, 2014, p.63).

Mas mesmo considerando que houve limitações, é inegável que nesse período houve fortalecimento das instituições como conferências e conselhos ligados a políticas públicas com maior tradição participativa, como Saúde e Assistência Social, e também a inclusão e a abertura à participação em novos temas com menor tradição de participação institucionalizada, relacionados à garantia de direitos de minorias políticas (IPEA, 2010).

Entretanto, o cenário ao término desta pesquisa, em meados de 2017, é bastante diverso. Com a conclusão do processo de *impeachment* da então Presidenta e seu consequente afastamento, a conjuntura política se transformou drasticamente. Se antes, havia a expectativa de disputar o aprofundamento do modelo democrático com o fortalecimento dos canais de participação popular, no novo contexto, a preocupação é conseguir assegurar que os mecanismos de participação já existentes não sejam ainda mais fragilizados ou mesmo eliminados, diante de um cenário de constantes retrocessos sociais⁵.

A agenda política que se busca impor, associada ao desrespeito reiterado a garantias constitucionais e à falta de representatividade do parlamento e da presidência federais, tem feito os movimentos populares, com razão, questionarem até onde podem pautar suas estratégias de atuação através dos ambientes formais de participação, das instituições participativas.

Por isso, talvez os recortes analíticos aqui realizados sirvam, de modo mais imediato, para mostrar que, para determinados contextos políticos, não podemos esperar grandes transformações através dos conselhos. Será preciso, em casos como o contexto atual, lutar também para reestabelecer algumas características básicas do Estado Democrático de Direito, como a legitimidade de seus representantes, para então voltar a focar no aprofundamento dos mecanismos de participação desse Estado.

De qualquer modo, como já afirmamos, o que esperamos com este trabalho é auxiliar os movimentos populares para que consigam ter melhores condições para compreenderem quais resultados podem esperar dos conselhos, avaliação que sempre deve considerar o contexto político nacional e local. Assim, entendemos que ele tem sua importância tanto em contextos políticos favoráveis à participação, como também em contextos como o atual no cenário brasileiro.

Para realizar a análise que pretendemos, partiremos de duas percepções dos movimentos populares que encontram ressonância em estudos acadêmicos sobre conselhos. A primeira é a ideia de que os Conselhos foram criados por estarem previstos na Constituição

⁵ Nesse sentido, ver Silva Júnior e Souza Júnior (2017), Cardoso (2017) e Mattos et al. (2016).

Federal de 1988. Analisaremos no capítulo 2 as previsões constitucionais sobre participação e buscaremos compreender o quanto a reivindicação por conselhos populares com poder decisório foi distorcida no processo constituinte. Por fim, buscaremos demonstrar que o ganho da Constituinte em relação aos conselhos não se deu pela sua inclusão no texto da Constituição, mas sim pela construção de um ideário participativo que influenciou a criação dos conselhos nas décadas seguintes.

A segunda ideia, que pretendemos analisar no capítulo 3, é a de que a previsão em lei de caráter deliberativo aos Conselhos garante que suas decisões sejam obrigatórias para a Administração Pública. Buscaremos demonstrar o quanto essa ideia se encontra arraigada no ideário popular, e também em diversos estudos, e tentaremos demonstrar que ela, por si, não é suficiente para garantir esse poder aos conselhos. Além disso, procuraremos demonstrar de que modo isso pode ser feito considerando os princípios que regem o Direito Administrativo, ou seja, o ramo do direito que regulamenta a Administração Pública, o que revela a importância da análise das competências instituídas por lei aos conselhos.

Por fim, no último capítulo, analisaremos as competências de um conjunto de conselhos que consideramos representativos, a partir dos critérios apresentados na seção anterior, buscando evidenciar competências relacionadas ao poder decisório dos conselhos.

1.4 Aprimorando nosso foco: alguns referenciais teóricos

Duas discussões que consideramos relevantes de serem feitas neste trabalho, ainda que de forma breve, dizem respeito ao projeto constitucional que fundamenta os conselhos aqui analisados e ao conceito de movimentos sociais que iremos adotar.

A previsão dos conselhos na CRFB é parte importante dos arranjos jurídicos capazes de contribuir com as pretensões jurídico-políticas de instauração, no Brasil, de um regime democrático de caráter participativo, ou mesmo de uma democracia participativa. Para Paulo Bonavides (2001, p. 22), a democracia participativa configuraria uma nova forma de Estado, “Estado democrático-participativo”, que seria a versão, nos países periféricos, do Estado Social. Ela seria, também, o mecanismo de “exercício direto da vontade geral e democrática, suscetíveis de restaurar e repolitizar a legitimidade do sistema”.

A Constituição demandou a criação de uma democracia participativa e a participação dos governados na formação da vontade estatal. Para isso, forneceu uma gramática mínima, elaborada em meio a uma disputa muito ampla e complexa de diversos grupos sociais. Isso porque a CFRB nasceu em meio a uma crise de hegemonia advinda do fim da ditadura militar

e da redemocratização, que acabou tentando abrigar interesses, direitos e metas de grupos bastante divergentes entre si. Nos termos de Marcos Nobre:

No caso do processo de redemocratização brasileiro, isso significa que o bloco de sustentação da ditadura militar havia se desagregado, não tendo sido capaz de manter o controle da transição. Mas, ao mesmo tempo, não se formou nesse período um bloco alternativo, capaz de dirigir o processo, isto é, capaz de estabelecer de antemão as regras que devem reger a própria disputa política. Com isso, o processo constituinte foi marcado por novidades como uma intensa e influente participação da sociedade civil organizada, um fenômeno de magnitude única na história brasileira. De outro lado, foi marcado igualmente pela ausência de um bloco hegemônico, o que levava as disputas invariavelmente para *clínchs* políticos. Daí o caráter abrangente e detalhista do texto constitucional, por exemplo. Daí também a remissão de tantos dispositivos constitucionais para regulamentação posterior. Isso se explica não apenas pelo ambiente de crise de hegemonia em que se deu o processo constituinte, mas igualmente pela perspectiva de cada força política de alcançar posição hegemônica. Pois a exigência de maiorias qualificadas para toda sorte de matérias impunha um engessamento do quadro legal que só poderia ser vencido pela formação de um bloco hegemônico. Esse ambiente de construção institucional resultou em uma transição democrática longa e altamente negociada, marcada por um reformismo bastante limitado (NOBRE, 2008, p. 98).

Enfatizando o caráter ubíquo da Constituição, Soraya Lunardi e Dimitri Dimoulis (2013) afirmam que, em razão do processo político fragmentário que deu origem à CFRB, há, em seu texto, uma espécie de exacerbação dos interesses aí abrigados, bem como uma tentativa de maximização da proteção aos interesses dos mais diversos setores presentes no processo constituinte.

Desse modo, podemos afirmar que o projeto constitucional que fundamenta a existência dos conselhos aqui abordados, nos termos de Paulo Bonavides (2001), é um projeto de constituição aberta e democrática. O autor acentua o tal caráter aberto do texto constitucional: a garantia da legitimidade política e jurídica do Estado brasileiro depende de uma constante disputa, entre os diversos grupos sociais, pela sua gramática.

Os conselhos, parte importante do projeto de Constituição aberta e democrática, seriam mecanismos que permitiriam aos poderes do Estado abrirem-se para o fenômeno da participação popular e, com isso, elevar o seu grau de legitimidade.

A Constituição, pelo seu caráter aberto e por se instituir como um programa de caráter bastante progressista, acabou por canalizar a participação política para as estruturas do Estado. O direito e, mais especificamente, o direito constitucional e a Constituição passam a ser o centro de todo o processo político de mobilização social a partir dos anos 1990, e a servir de linguagem (ou gramática) para expressar as demandas sociais. De acordo com Daniel Sarmento:

(...) a Constituição de 88 é a primeira das cartas brasileiras a ser incorporada à gramática de reivindicação de direitos dos movimentos sociais. Nos últimos tempos, trabalhadores, negros, índios, sem-terra, ambientalistas, dentre outros grupos, têm passado a ver a Constituição como um importante instrumento nas suas lutas

emancipatórias. Na verdade, a conquista de algumas vitórias no cenário judicial, com suporte em argumentos constitucionais, serviu para disseminar no âmbito da sociedade civil organizada a visão da Constituição de 88 como uma ferramenta útil nas incessantes batalhas pela afirmação dos direitos dos grupos desfavorecidos (SARMENTO, 2007, p. 125).

As instituições participativas como os conselhos, nesse novo cenário, serão vistas, por diversos grupos e movimentos sociais, como mecanismos de participação política importantes e de interação com o Poder Público, ainda que não tivéssemos, ao certo, os contornos jurídicos bem delimitados sobre as possibilidades de funcionamento delas, nem uma ampla experiência social prévia sobre esse tipo de interação com o Poder Público.

As formas e tipos de ações coletivas em interação com as instituições participativas criadas pela CRFB não se reduzem, apenas, aos movimentos sociais, ou movimentos populares. Mas, desde o final do século passado, há um amplo campo de estudos nas ciências humanas e sociais que tem buscado entender as formas de interação entre democracia e Constituição, nos quais os movimentos sociais têm sido o tipo de ação coletiva mais recorrentemente abordada.

De acordo com Breno Bringel (2011), há uma forte tendência no Brasil na mudança de século, “onde se observa uma consolidação de novos atores sociais mais institucionalizados e a reconfiguração de movimentos sociais mais conflituosos em uma dinâmica de mobilização que combina tanto a cooperação como o conflito”.

Sem necessariamente utilizar como estratégia política o confronto, para Charles Tilly, os movimentos sociais envolvem vários estratos significativos da sociedade (trabalhadores, grupos de mulheres, estudantes, intelectuais etc.), que se articulam em torno de uma insatisfação comum que, na maioria dos casos, diz respeito à “percepção comum da falta de democracia em um contexto político específico”.

Há uma correlação entre movimentos sociais e democratização: “A democratização promove a formação de movimentos sociais”, e os movimentos sociais organizam grande parte de suas estratégias e ações em torno da democratização social e política de determinado contexto. Tilly (2010, p. 150) entende por democratização: “o desenvolvimento de regimes caracterizados por uma cidadania relativamente ampla e igualitária, vinculando consulta aos cidadãos com respeito à política, ao pessoal e aos recursos governamentais, e pelo menos alguma proteção aos cidadãos contra ações arbitrárias dos agentes governamentais”.

A democratização limita a extensão das ações coletivas (por exemplo, as instituições democráticas acabam por inibir rebeliões populares violentas, os confrontos). Ao mesmo tempo, o empoderamento dos cidadãos ensejado pela democratização (instituições

participativas, existência de mecanismos de consultas, proteção das liberdades civis etc.) também contribui para a canalização de demandas populares em formas de movimento social, que irão utilizar formas de interação com os poderes públicos bem variadas.

Ao olharmos para a configuração jurídica dos conselhos, inscritos no projeto democrático da CRFB, não queremos, apenas, responder a questões no âmbito da dogmática constitucional ou administrativa. Queremos, também, lançar subsídios para futuras análises, no campo das teorias democráticas, sobre a interação entre direito e movimentos sociais.

2 CONSTITUIÇÃO E CONSELHOS: O QUE SE GANHOU E O QUE SE PERDEU EM RELAÇÃO AOS CONSELHOS NA CONSTITUINTE

Estudos acadêmicos sobre Conselhos afirmam que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB) teria aberto “espaço para a reivindicação da partilha de poder nas mais diferentes áreas” (ALENCAR, 2014, p. 9) e que, a partir dela e associada ao ideário participativo que marcou o processo de redemocratização do país, diferentes modelos de participação teriam se tornado “elementos marcantes do sistema político brasileiro” (ALMEIDA; CAYRES e TATAGIBA, 2015, p. 255), como conselhos, conferências, orçamentos participativos, dentre outros.

Essas afirmações, entretanto, não podem deixar de evidenciar que todo o processo de luta pela garantia da participação foi permeado por tensões que agiam para barrar ou distorcer as reivindicações por participação popular e, especificamente, pela previsão expressa na CRFB de conselhos participativos com poder decisório.

Podemos visualizar alguns impactos dessa tensão quando analisamos o que consta no texto promulgado da CRFB e verificamos que quase nenhuma das referências à participação popular prevê expressamente a criação de conselhos populares.

A CRFB, em seu primeiro artigo, prevê a possibilidade de participação direta do povo ao estabelecer que o poder estatal, que tem fundamento no povo, é exercido “por meio de representantes ou **diretamente**, nos termos previstos pela Constituição” (art. 1º, parágrafo único). Mas ao buscar os “termos previstos” na CRFB sobre participação direta, encontramos previsões que se apresentam de modo difuso em diversos dispositivos, e que não fazem referência direta aos Conselhos.

Tal como quando prevê **colaboração da comunidade** na promoção e incentivo da educação (art. 205)⁶ e na promoção e proteção do patrimônio cultural brasileiro (art. 216, §1º); quando impõe à **coletividade** o dever de proteger e preservar o meio ambiente (art. 225); e quando impõe que é dever da **sociedade** assegurar direitos sociais às crianças, aos adolescentes e aos jovens (art. 227), bem como aos idosos (art. 230).

Apresentam-se ainda na previsão de **cooperação das associações representativas** no planejamento municipal (art. 29, XII); de **formas de participação do usuário** na administração pública direta e indireta (art. 37, § 3º); de participação efetiva do **setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de**

⁶ Todas as referências a artigos dessa seção são da Constituição de 1988.

comercialização, de armazenamento e de transportes no planejamento e execução da política agrícola (art. 187); da **participação da comunidade** como diretriz das ações e serviços públicos de saúde (art. 198, III); da **participação da população, por meio de organizações representativas**, na formulação das políticas e no controle das ações governamentais na área da assistência social (art. 204, II) e da **gestão democrática** do ensino público.

A referência mais relacionada aos conselhos populares é feita quando se assegura a **participação de trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos** em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação (art. 10) e o **caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados** relativos à seguridade social (art. 194, VII, redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998).

Mas ao buscar na CRFB a referência direta a **conselhos**, praticamente todos os resultados são relativos a órgãos de natureza distinta dos conselhos voltados à participação popular. Há referência a **conselhos de contas** (art. 31, §1º e §4º), nomenclatura em desuso que faz referência aos atuais tribunais de contas; **Conselho da República** (art. 89); **Conselho de Defesa Nacional** (art. 91); **Conselho Nacional de Justiça** (Art. 103-B); **Conselho Nacional do Ministério Público** (Art. 130-A), **Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil** (Art. 103, VII; Art. 103-B, XII e Art. 130-A, V), **Conselho da Justiça Federal** (art. 105, parágrafo único, II), **Conselho Superior da Justiça do Trabalho** (Art. 111-A, § 2º, II), **Conselhos de Justiça** das Justiças Estaduais (Art. 125, §3º e § 5º), **conselhos de administração e fiscal** das empresas públicas e sociedades de economia mista (art. 173, § 1º, IV); **Conselho de Comunicação Social** do Congresso Nacional (Art. 224) e **Conselho Consultivo e de Acompanhamento** do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (art. 79, parágrafo único, ADCT).

Em quase todos os conselhos listados acima, a composição é reservada a autoridades, a “notáveis”, a pessoas com determinado conhecimento técnico ou a representantes da sociedade civil escolhidos indiretamente pela Presidência, pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado Federal.

As únicas referências a conselhos com natureza participativa são a referência indireta a **conselho de saúde** incluída no art. 77, § 3º, do ADCT pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000, e a referência aos **conselhos de política cultural**, que compõe o Sistema Nacional de Cultura criado pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012.

Esse descompasso entre o que está expresso textualmente na CRFB e o que está consolidado no ideário participativo dos sujeitos que participam de conselhos foi o que motivou o desenvolvimento do presente capítulo.

A hipótese que buscaremos defender neste capítulo é a de que, embora tenha havido inúmeras propostas que previam expressamente a criação de conselhos populares com poder para decidir sobre políticas públicas, nenhuma delas conseguiu romper o “bloqueio conservador” imposto aos conselhos populares. Quando aprovadas, as referências à participação popular eram sempre abstratas, sempre deixavam em aberto o sentido de participação, apesar da expressa vontade popular pela criação dos conselhos.

Buscaremos demonstrar também que, apesar dessa resistência, a principal conquista referente aos Conselhos na ANC foi transformá-la em um marco simbólico para a participação, pois foi marcada pela intensa participação popular, constituindo-se em um grande laboratório de experiências participativas, cuja influência foi estruturante para o texto constitucional e alimentou – e também constitui – o ideário participativo que se tornou um dos legados da Constituinte (MICHILIS et al., 1989).

Assim, a construção de um conjunto de propostas referentes à participação, ainda que não aprovadas integralmente na ANC, passaram a constituir um ideário, uma pauta de luta pelo fortalecimento dos modelos participativos que não foi perdida ao término da Constituinte.

Por isso, buscaremos recuperar as propostas elaboradas no contexto da Assembleia Nacional Constituinte (ANC) que reivindicavam a garantia constitucional da criação de conselhos populares com poder decisório enquanto modelos de participação e analisaremos alguns dos resultados dessa reivindicação popular após a ANC.

Como veremos mais adiante, a não inclusão não significa necessariamente a derrota do projeto popular de participação, mas o deslocamento da disputa para outros campos políticos que não o da ANC.

2.1 Assembleia Nacional Constituinte: a participação em muitas dimensões

Podemos pensar o sentido de uma Constituição de Estado a partir do sentido da palavra “constituir”, que é a ação de criar algo, definir seu modo de ser e de se organizar. A Constituição de um Estado, no mesmo sentido, é o conjunto de normas que organiza seus elementos essenciais:

Um sistema de normas jurídicas, escritas ou costumeiras, que regula a forma do Estado, a forma de seu governo, o modo de aquisição e o exercício do

poder, o estabelecimento de seus órgãos, os limites de sua atuação, os direitos fundamentais do homem e as respectivas garantias. (SILVA, 2010, p. 37-38).

Uma Constituição define basicamente as principais instituições de um Estado e o modo como o poder estatal é exercido por elas, bem como os direitos fundamentais dos seus cidadãos.

É comum nos referirmos à Constituição Brasileira de 1988 (CRFB) como sendo o texto escrito e promulgado em 5 de outubro de 1988. Entretanto, se por um lado a constituição se apresenta enquanto *forma* em um texto escrito, é também verdade que ela não tem existência se desconectada da realidade social, dos interesses em conflito e disputas que a engendram. Assim, a dimensão formal da Constituição deve ser sempre considerada em conjunto com outras dimensões que formam sua estrutura. Para José Afonso da Silva (2010), esses outros elementos são o *conteúdo*, a *finalidade*, e a sua *causa criadora e recriadora*:

A constituição é algo que tem, *como forma*, um complexo de normas (escritas ou costumeiras); *como conteúdo*, a conduta humana motivada pelas relações sociais (econômicas, políticas, religiosas etc.); *como fim*, a realização dos valores que apontam para o existir da comunidade; e finalmente, *como causa criadora e recriadora*, o poder que emana do povo. Não pode ser compreendida e interpretada, se não tiver em mente essa estrutura, considerada como *conexão de sentido*, como é tudo aquilo que integra um conjunto de valores. (SILVA, 2010, p. 39, grifos do autor).

Por isso também é importante a compreensão do contexto em que a CRFB foi elaborada, das tensões que permeiam seu processo criativo e das justificativas que ensejaram a inclusão ou supressão de propostas em seu texto final para compreendê-la e interpretá-la.

Uma grande síntese do contexto da criação da CRFB pode ser extraída do discurso de Ulysses Guimarães, então Presidente da Assembleia Nacional Constituinte (ANC), na ocasião da sua promulgação.

Em seu discurso, ele sustenta que a ANC rompeu com o estabelecido, investiu contra a inércia e desafiou tabus, avanços que só foram possíveis porque sua elaboração contou com ampla participação popular. A presença do povo permitiu a recusa de um anteprojeto elaborado sem participação popular; possibilitou a inclusão das Emendas Populares no Regimento Interno da ANC; e, no geral, criou as condições necessárias para consolidar na CRFB inovações na garantia de direitos para segmentos da população, até então, excluídos.

E esse povo que então participou da ANC não era “povo” em sentido genérico. Era povo com identidade, muitas identidades, demonstrando a pluralidade e representatividade da sociedade que se organizou pela Constituinte:

Há, portanto, representativo e oxigenado sopro de gente, de rua, de praça, de favela, de fábrica, de trabalhadores, de cozinheiras, de menores carentes, de índios, de posseiros, de empresários, de estudantes, de aposentados, de servidores civis e militares, atestando a contemporaneidade e autenticidade social do texto que ora passa a vigorar. Como caramujo, guardará para sempre o bramido das ondas de sofrimento, esperança e reivindicações de onde proveio. (GUIMARÃES, 1988, p 322).

A democracia representativa, modelo até então vigente e no qual a participação do povo se expressa apenas na eleição de representantes, passaria a coexistir com o modelo de democracia participativa, dando nova ênfase à soberania popular como base da legitimidade do poder estatal:

Tem significado de diagnóstico a Constituição ter alargado o exercício da democracia. É o clarim da soberania popular e direta tocando no umbral da Constituição para ordenar o avanço no campo das necessidades sociais. (GUIMARÃES, 1988, p. 323).

O reconhecimento da possibilidade de participação direta nos leva a outro questionamento: quais mecanismos de participação direta foram expressamente previstos na CRFB?

É evidente que a CRFB não irá prever todos os mecanismos, tendo em vista que a participação direta pode se dar a partir de inúmeros arranjos, a depender do contexto no qual essa participação se dá, do assunto que está em debate e da criatividade para desenvolver arranjos que possibilitem que a participação promova efetivamente o resultado democratizante que dela se espera.

Mas a CRFB previu alguns desses mecanismos. Em termos práticos, algumas das reivindicações populares por participação foram incorporadas à CRFB por meio da criação de um conjunto de instrumentos específicos relacionados ao poder de fiscalização garantido aos cidadãos. Ulysses Guimarães também se referiu a eles em seu discurso:

Pela Constituição, os cidadãos são poderosos e vigilantes agentes da fiscalização, através do mandado de segurança coletivo; do direito de receber informações dos órgãos públicos, da prerrogativa de petição aos poderes públicos, em defesa de direitos contra ilegalidade ou abuso de poder; da obtenção de certidões para defesa de direitos; da ação popular, que pode ser proposta por qualquer cidadão, para anular ato lesivo ao patrimônio público, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico, isento de custas judiciais; da fiscalização das contas dos Municípios por parte do contribuinte; podem peticionar, reclamar, representar ou apresentar queixas junto às comissões das Casas do Congresso Nacional; qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato são partes legítimas e poderão denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União, do

Estado ou do Município. A gratuidade facilita a efetividade dessa fiscalização (GUIMARÃES, 1988, p. 323).

Esse retrato feito por Ulysses Guimarães em seu discurso reflete o entusiasmo e as expectativas do momento em que, nas palavras de Dalmo Dallari, “a participação popular conquistou a participação popular” (DALLARI, 1989, p. 387).

No entanto, o entusiasmo da promulgação de uma CRFB que contou com participação popular em sua elaboração não significa que a Constituinte foi um momento de consenso, de pacificação. Pelo contrário. A participação popular que garantiu maior legitimidade democrática à ANC foi a principal causa das grandes tensões e disputas que nela ocorreram.

Se por um lado houve conquistas dos movimentos populares, por outro houve propostas populares que “não foram levadas em conta porque os interesses opostos eram excessivamente poderosos” (DALLARI, 1989, p. 387). Exemplo dessas tensões que não se resolveram na Constituinte é que não logo no dia da sua promulgação, já se colhiam assinaturas para a proposição de emenda constitucional para alterar normas relativas aos direitos fundamentais⁷.

Uma melhor compreensão dessas tensões que permearam a ANC pode ser obtida a partir do registro feito por Michiles et al. (1989) na obra “Cidadão Constituinte”, que no ano seguinte à promulgação da CRFB, relataram o que nomearam como “saga das emendas populares”. O livro detalha o processo de mobilização popular para acompanhar e influenciar os trabalhos da ANC, por meio da articulação de diversas entidades e movimentos populares ligados a diferentes temas, como direitos dos trabalhadores, reforma agrária, reforma urbana, saúde, educação, democratização da comunicação, dentre outros.

Essa “saga” se iniciou antes mesmo da instalação da ANC, com a mobilização para discutir o modo de funcionamento da Constituinte, tema que envolveu muitas tensões com grupos conservadores. A proposta mais conservadora era que a ANC seguisse o modelo congressional (eleição de deputados constituintes e funcionamento a partir do modelo de discussões vigente no Congresso até então) e o modelo partidário (que previa que os deputados constituintes deveriam ser obrigatoriamente filiados a partidos políticos).

Por outro lado, as reivindicações populares iam no sentido oposto. Desejava-se que o próprio modelo deliberativo da Constituinte fosse discutido, pois ao se adotar o modelo congressional vigente, os seus criticados vícios de representatividade acabariam por ser

⁷ Conforme matéria do Jornal Nacional, da Rede Globo, sobre a cerimônia de promulgação da Constituição de 1988, que demonstrou que neste dia, o Deputado Amaral Neto (PDS-RJ) já colhia assinaturas para propor uma emenda constitucional para autorizar a pena de morte no país. Disponível em: https://youtu.be/sOxmc_uw19U?t=52s

reproduzidos. Desejava-se também a possibilidade de eleição de constituintes independentemente da sua filiação a partidos, uma vez que também havia críticas ao sistema partidário que tenderiam a ser silenciadas.

No entanto, essas reivindicações foram derrotadas e o modelo manteve-se congressional e partidário, o que teria como efeito o prejuízo das críticas à própria representatividade desse modelo.

Isso também acabou influenciando as discussões sobre os conselhos, que por também terem sido pautados pelo Partido dos Trabalhadores, eram por vezes considerados uma proposta do partido, e não uma proposta popular. Uma mostra dessa associação dos conselhos populares ao modelo de governo do Partido dos Trabalhadores foi expressa no artigo de Ricardo de Azevedo (1988) na revista *Teoria e Debate*, da Fundação Perseu Abramo, vinculada ao PT:

Os conselhos populares devem ser essencialmente canais democráticos de representação da população no município. Isso significa que eles não são nem órgãos de governo nem partidários.

É necessário portanto introduzirmos uma clara diferenciação entre nossa proposta e os conselhos existentes hoje no governo do PMDB. Estes são instrumentos de governo, à medida que os conselheiros são nomeados, como qualquer outro secretário, pelo chefe do Executivo, e visam ser um braço auxiliar deste para levar uma política de governo numa área específica (AZEVEDO, 1988).

Assim, a proposta dos conselhos populares, por ser associada ao PT, acabou sofrendo a mesma resistência sistemática que determinados grupos políticos faziam ao partido.

Outra questão polêmica era relacionada à discussão sobre o ponto de partida dos debates da ANC. O então presidente Tancredo Neves, em julho de 1985, havia instituído uma “Comissão de Notáveis” para elaborar um anteprojeto de Constituição para servir como base das discussões da Constituinte. Os segmentos populares temiam que o anteprojeto fosse por demais conservador, e se opuseram a ideia de um anteprojeto elaborado sem participação popular. Entretanto, o anteprojeto que resultou da comissão acolheu inovações que causaram reações negativas também de correntes conservadoras, de modo que acabou sendo usado apenas como uma fonte indireta para a Constituinte, que, então, desenvolvia seus trabalhos sem nenhum anteprojeto prévio como referência.

O funcionamento da ANC era bastante complexo, dada a complexidade que é própria da elaboração de uma Constituição. Feita a eleição dos Deputados Constituintes, seguiram-se várias etapas até a promulgação da CRFB.

A primeira etapa era a própria definição das regras da ANC, que deveriam constar em um Regimento Interno. Essa etapa também contou com intensa mobilização popular, pois sabia-se que seria necessário acompanhar cada etapa do processo e, em cada uma delas, buscar avanços:

Do ponto de vista regimental, a Constituinte admitiu oficialmente três tipos de participação direta de não-constituintes, cidadãos e organizações da sociedade civil: sugestões, audiências públicas e propostas de emendas populares. Sabia-se das condições adversas da disputa. Conhecia-se a aspereza do conflito político entre interesses de classes divergentes. O eixo da dominação não mudou na sociedade brasileira. A transição é limitada e se dá apenas nas dimensões institucionais, e ainda assim, insegura e vulnerável. Os espaços continuam escassos, e graves são as dificuldades para o povo realmente “constituir” um novo Estado ou ser o determinante da Constituição elaborada. (MICHILES et al., 1989, p. 390).

Uma das conquistas mais importantes para os movimentos populares foi a inclusão das Emendas Populares no Regimento Interno da ANC, que seriam obrigatoriamente consideradas no processo constituinte se obtivessem a assinatura de ao menos 30.000 cidadãos. Como veremos, as Emendas populares foram importantes para a formulação de propostas voltadas para a criação de conselhos.

Definido o Regimento Interno, iniciou-se a parte mais intensa dos trabalhos para a elaboração dos anteprojetos. Para viabilizar o debate em profundidade dos diferentes temas que deveriam constar na CRFB, foram criadas oito comissões temáticas, cada uma delas subdividida em outras três, conforme tabela a seguir.

Tabela 1 - Comissões e Subcomissões da Assembleia Nacional Constituinte

I - Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher

- a - Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais
- b - Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e das Garantias
- c - Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais

II - Comissão da Organização do Estado

- a - Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios
- b - Subcomissão dos Estados
- c - Subcomissão dos Municípios e Regiões

III - Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo

- a - Subcomissão do Poder Legislativo
- b - Subcomissão do Poder Executivo
- c - Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público

IV - Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições

- a - Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos
- b - Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança
- c - Subcomissão de Garantia da Constituição, Reformas e Emendas

V - Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças

- a - Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição das Receitas
- b - Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira
- c - Subcomissão do Sistema Financeiro

VI - Comissão da Ordem Econômica

- a - Subcomissão de Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime da Propriedade do Subsolo e da Atividade Econômica
- b - Subcomissão da Questão Urbana e Transporte
- c - Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária

VII - Comissão da Ordem Social

- a - Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos
- b - Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente
- c - Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias

VIII - Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação

- a - Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes
- b - Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação
- c - Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso

Fonte: Site da Câmara dos Deputados. <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/lista-de-comissoes-e-subcomissoes>

Em cada subcomissão, foi apresentado um anteprojeto elaborado por um relator a ser debatido por meio da proposição de emendas, de modo a aprovar um anteprojeto da subcomissão. Esses anteprojetos aprovados nas subcomissões eram submetidos às comissões temáticas, sendo novamente submetidos a emendas, e depois unificados em um substitutivo feito pelo relator que, após nova rodada de emendas, era aprovado como anteprojeto da comissão temática.

Todos os anteprojetos eram apresentados para a Comissão de Sistematização que seria responsável por elaborar um projeto a ser submetido ao Plenário. Na Comissão de Sistematização, também houve três rodadas de apresentações de emendas e votações. Por fim, o Plenário da ANC faria a votação final, com novas rodadas de proposição de emendas e votações. Essas etapas estão consolidadas na tabela abaixo.

Tabela 2 - Etapas e Fases da Assembleia Nacional Constituinte

Etapas	Fases
1. Preliminar	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Definição do Regimento Interno da ANC ▪ Sugestões: Cidadãos, Constituintes e Entidades
2. Subcomissões Temáticas	<ul style="list-style-type: none"> ▪ A: Anteprojeto do Relator ▪ B: Emenda ao Anteprojeto do Relator ▪ C: Anteprojeto da Subcomissão
3. Comissões Temáticas	<ul style="list-style-type: none"> ▪ E: Emenda ao Anteprojeto da Subcomissão na Comissão ▪ F: Substitutivo do Relator ▪ G: Emenda ao Substitutivo ▪ H: Anteprojeto da Comissão
4. Comissão de Sistematização	<ul style="list-style-type: none"> ▪ I: Anteprojeto de Constituição ▪ J/K: Emendas de Mérito e de Adequação ao Anteprojeto ▪ L: Projeto de Constituição ▪ M: Emendas (1P) de Plenário e Populares ▪ N: Substitutivo 1 do Relator ▪ O: Emenda (ES) ao Substitutivo 1 ▪ P: Substitutivo 2 do Relator
5. Plenário	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Q: Projeto A (início 1º turno) ▪ R: Ato das Disposições Transitórias ▪ S: Emenda (2P) de Plenário e Emendas do Centrão ▪ T: Projeto B (fim do 1º; início 2º turno) ▪ U: Emenda (2T) ao Projeto B ▪ V: Projeto C (fim 2º turno)
6. Comissão de Redação	<ul style="list-style-type: none"> ▪ W: Proposta exclusivamente de redação ▪ X: Projeto D - redação final
7. Epílogo	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Y: Promulgação

Fonte: Site da Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente>.

Para dar apenas uma ideia da dimensão do trabalho a ser desempenhado pela ANC, se somarmos as emendas de plenário (1P) e as emendas ao Substitutivo 1 (ES), ambas da Comissão de Sistematização, temos um volume total de 35.111 emendas apresentadas. Como se pode imaginar, o trabalho era exaustivo e esteve sujeito a apelos e atropelos para que fosse possível cumprir os prazos estabelecidos no Regimento da ANC. Nesse ritmo acelerado,

muitas vezes diferentes emendas eram aglutinadas e, ao se deliberar sobre determinada matéria, outras emendas sobre o mesmo tema ficavam prejudicadas.

É nesse emaranhado de emendas que buscamos identificar as propostas populares que exigiam a criação de conselhos. Evidentemente não buscamos fazer uma busca exaustiva de todas as propostas que versavam sobre conselhos populares. Nosso objetivo neste capítulo é mostrar que elas existiram e que, como vimos, não foram incluídas no texto final da CFRB.

2.2 A rejeição sistemática das propostas de conselhos populares com poder decisório

O surgimento de várias propostas de criação de conselhos na Assembleia Nacional Constituinte aconteceu em um momento em que algumas experiências de participação em conselhos eram desenvolvidas em alguns municípios brasileiros.

A criação e a disseminação dos conselhos municipais resultam da emergência no Brasil dos ideais de reforma das instituições de governo local no Brasil, cuja orientação central é a busca do aumento da participação direta da sociedade na gestão municipal e da eficiência e da efetividade das políticas públicas que vem sendo descentralizadas desde a segunda metade dos anos 80. (SANTOS JUNIOR, O. A.; RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S., 2004, p.12).

Essas experiências se iniciam nos municípios com a redemocratização, especialmente em alguns governos administrados pelo PT que, ao assumirem o governo de algumas prefeituras municipais com a restituição das eleições diretas, instituíram formas de participação na gestão municipal.

Era um momento de expectativa, pois pela primeira vez municípios experimentavam governos que buscavam criar formas efetivas de participação. Mas era também um momento de incerteza e cautela, pois o sucesso ou não dessas experiências seriam fundamentais para que os conselhos ganhassem força enquanto modelo de participação política.

Celso Daniel (1988), em um artigo publicado na revista Teoria e Debate, que não se propõe a ser uma revista acadêmica e era mantida à época pelo Diretório Regional do PT de São Paulo, expõe de modo bastante ilustrativo do ideário relacionado aos Conselhos Populares no contexto da ANC. Ele, que era filiado ao PT e viria a ser prefeito de Santo André - SP, afirmava que o debate se encontrava ainda em um estágio genérico, com muitas ambiguidades que precisavam ser superadas para evitar a adoção de opções políticas que acarretassem consequências inesperadas.

Assim, entende ele que era preciso ter maior discernimento do papel que esses conselhos desempenhariam, diferenciando-os de outros conceitos que muitas vezes se

confundiam, como o conceito dos Conselhos Operários (Sovietes) ou mesmo do próprio conceito de Movimento Social.

Nesse sentido, o Conselho Popular seria apenas um espaço criado pelo governo para possibilitar uma melhor distribuição do poder local, muito concentrado nas esferas econômica, administrativa e, nos termos do autor, nas elites sociais. Assim, os conselhos seriam um espaço onde esses grupos, até então detentores do poder com exclusividade, deveriam partilhar esse poder com os usuários e trabalhadores dos serviços públicos (DANIEL, 1988).

É nesse contexto de expectativas e incertezas que foram elaboradas propostas da criação de conselhos populares sobre políticas públicas durante a Constituinte em 1987 e 1988. Várias propostas se basearam em experiências realizadas nos municípios e por isso se dedicaram a criação de conselhos municipais. Mas já surgiam no contexto da ANC propostas de Conselhos articulados em um sistema que relaciona conselhos em nível nacional, estadual e municipal, como o caso dos Conselhos de Saúde, e mesmo propostas específicas de conselhos nacionais com participação popular, como o caso do Conselho de Nacional de Comunicação.

Para identificar as propostas relacionadas aos conselhos populares utilizamos um procedimento de busca pelo termo “conselho” em basicamente três fontes distintas, conforme descreveremos abaixo.

A busca era realizada de modo a encontrar todas as referências ao termo “conselho”, e por meio do contexto em que se encontrava a palavra, identificamos se era uma referência a conselhos populares ou a conselhos de outra natureza que não interessavam à pesquisa. Aqui nos referiremos a conselhos populares, pois, à época, era o termo mais comum para se referir ao que hoje chamamos de conselhos de políticas públicas.

A primeira fonte de consulta foi o livro *A Gênese do Texto da Constituição de 1988* (LIMA; PASSOS; NICOLA, 2013). Nessa obra, os autores sistematizaram parte da tramitação do texto constitucional com base na comparação do texto integral de todos os anteprojeto, projeto e substitutivos que tramitaram na Comissão de Sistematização e no Plenário da ANC. Esses documentos (anteprojeto, substitutivos e projeto) são fontes importantes pois consolidam o texto constitucional após uma rodada de debates e votação de emendas, como pode ser melhor visualizado na tabela 2, apresentada na seção anterior. Assim, essa comparação oferece uma boa síntese do que foi alterado a cada ciclo de votações a ANC.

Nessa etapa, não encontramos nenhuma referência aos conselhos populares. Isso porque ela se restringiu aos anteprojeto, projeto e substitutivo da Comissão de Sistematização de do Plenário, e, por isso, não considerou as milhares de emendas que foram propostas e acabaram não sendo incluídas nessas versões consolidadas, seja porque foram rejeitadas, seja porque sequer foram submetidas à votação. Além disso, a obra analisada também não analisou os anteprojeto anteriores das comissões e subcomissões temáticas.

Apesar dessas restrições, a consulta a esse material foi relevante, pois nos permite afirmar que, a partir do início da tramitação na Comissão de Sistematização, nenhuma proposta que previa expressamente conselhos populares conseguiu ser aprovada e ser incorporada ao texto constitucional.

Recorremos, então, ao acervo oficial da ANC disponível no portal da Câmara dos Deputados para buscar por referências aos conselhos populares nos anteprojeto das Comissões e Subcomissões Temáticas e para identificar se em algum momento eles constaram no texto.

Além disso, pesquisamos propostas apresentadas na Comissão de Sistematização por meio da análise das atas de suas reuniões. A busca em específico nas atas dessa comissão se deu por dois motivos.

Primeiro, porque era uma comissão estratégica para a conformação do texto, pois dela resultaria um projeto que seria menos suscetível a alterações na tramitação em plenário. Isso se verifica ao compararmos a quantidade de emendas apresentadas na Comissão de Sistematização (35.111 propostas) com a quantidade apresentada em Plenário (cerca de 3900 emendas). Como nosso objetivo é identificar propostas independentemente de terem sido aprovadas, entendemos que a análise da Comissão de Sistematização ofereceria uma amostra bastante representativa. Segundo, porque foi na Comissão de Sistematização que foram apreciadas as Emendas Populares, e, portanto, ali que ocorreram os debates sobre seu mérito.

Apresentaremos, a seguir, as referências que identificamos relacionadas aos conselhos populares. Primeiramente analisaremos quatro casos específicos – conselhos de saúde, conselhos de educação, conselho de política indigenista e Conselho Nacional de Comunicação – que foram previstos expressamente nos anteprojeto das subcomissões temáticas. Em seguida, o caso das Emendas populares relacionadas à participação popular e, por fim, um conjunto de propostas apresentadas na Comissão de Sistematização.

Para facilitar a compreensão das fases da tramitação, indicaremos a fase de cada alteração com base na classificação constante da Tabela 2.

2.2.1 *Conselhos de Saúde*

O anteprojeto do Relator (fase A) na Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente, integrante da Comissão de Ordem Social, previa expressamente que a forma de participação da população na formulação e controle das ações e serviços da saúde se daria por meio de conselhos em todos os níveis da federação:

Art. 20. - As ações e serviços de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um Sistema único, organizado de acordo com os seguintes princípios:

I - Comando administrativo único em cada nível de governo;

II - Integralidade e continuidade na prestação das ações de saúde;

III - gestão descentralizada, promovendo e assegurando a autonomia dos Estados e Municípios;

IV - Participação da população através de entidades representativas na formulação das políticas e controle ações nos níveis federal, estadual e municipal, em **conselhos de saúde**. (grifo nosso)

A redação foi mantida no anteprojeto da subcomissão (fase C), sendo o artigo apenas renumerado para o art. 2º.

Entretanto, no Substitutivo do Relator na Comissão da Ordem Social (fase F), além da renumeração do art. 2º para o art. 48, houve alterações na redação dos incisos. O inciso IV passou a omitir a previsão expressa aos conselhos:

IV - Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações nos níveis federal, estadual e municipal.

Essa redação foi mantida no Anteprojeto da Comissão (fase H), sendo apenas o artigo 48 sendo renumerado para artigo 52, no Anteprojeto de Constituição da Comissão de Sistematização (fase I), no art. 351, IV, e no Projeto de Constituição (fase L), no art. 345, IV.

Entretanto, no Substitutivo 1 do relator (fase N), todo esse artigo foi suprimido, e a previsão relacionada a esse inciso recebeu menção no *caput* do art. 261:

Art. 261. A saúde é direito de todos e dever do Estado, assegurado pelo acesso igualitário a um sistema nacional único de saúde, tendo em cada nível de governo direção administrativa descentralizada e interdependente e controle da comunidade (LIMA; PASSOS; NICOLA, 2013, p. 325).

Por sua vez, o Substitutivo 2 (fase P) do relator recuperou o artigo como vinha tramitando antes do Substitutivo I:

Art. 226. As ações e serviços de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

- I – comando administrativo único em cada nível de governo;
- II – atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas.
- III – descentralização político-administrativa;
- IV – participação da comunidade;

Durante a tramitação em Plenário, a redação do Art. 226, IV, manteve-se a mesma, sofrendo apenas alterações na numeração (LIMA; PASSOS; NICOLA, 2013, p. 326), sendo aprovada no texto final no Art. 198, III.

A luta pela participação na gestão do SUS por meio de conselhos enfrentaria ainda outros entraves após a Constituinte, como, por exemplo, o veto pelo então Presidente Collor à parte da lei nº 8.080/90, a Lei Orgânica do SUS, ao artigo que disciplinava a criação das instâncias participativas na Saúde:

Art. 11 O Sistema Único de Saúde (SUS), contará, em cada esfera de governo, sem prejuízo das funções do Poder Legislativo, com as seguintes instâncias colegiadas:

- I - a Conferência de Saúde; e
- II - o Conselho de Saúde.

§ 1º A Conferência de Saúde reunir-se-á a cada dois anos com a representação dos vários segmentos sociais, para avaliar a situação de saúde e propor as diretrizes para a formulação da política de saúde nos níveis correspondentes, convocada pelo Poder Executivo ou, extraordinariamente, por este ou pelo Conselho de Saúde.

§ 2º O Conselho de Saúde, em caráter permanente e deliberativo, composto por governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários, cuja representação será paritária em relação ao conjunto dos demais segmentos, atua na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros⁸.

Diante do veto, foi necessária nova articulação dos movimentos populares, que culminaram, enfim, na aprovação da lei 8.142/90, recuperando o artigo vetado da lei anterior, com algumas adaptações.

Apesar da conquista da participação por meio de Conselhos através da Lei não ter demorado a acontecer, o que pretendemos destacar aqui é que a previsão de conselhos de

⁸ A íntegra da mensagem de veto nº 680/1990 pode ser acessada em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/Mensagem_Veto/anterior_98/Vep680-L8080-90.pdf>.

saúde já era existente nos anteprojetos da Constituição, com competência para a formulação das políticas e no controle das ações. Mas durante a tramitação nas comissões, suprimiu-se a referência expressa aos Conselhos, e depois também se suprimiu a referência ao poder de formular as políticas e controlar as ações, resultando na Constituição de 1988, apenas a previsão abstrata de “participação da comunidade” nas políticas de saúde.

2.2.2 *Conselhos de Educação*

Também o Anteprojeto do Relator (fase A) da Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes, vinculada à Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação, contou com a previsão de conselhos de educação em municípios com mais de 50 mil habitantes:

Art. 10, Os Estados e o Distrito Federal organizarão os seus sistemas de ensino, e a União, os dos Territórios, assim como o sistema federal, que terá caráter supletivo e se estenderá a todo o País, nos limites das deficiências locais.

(...)

§4º. Os Municípios com mais de cinquenta mil habitantes organizarão **Conselhos de Educação**, que velarão pelo ensino ministrado em seu território, nos Termos da lei.

§5º. Os Municípios a que se refere o parágrafo anterior elegerão os membros dos seus Conselhos de Educação pelo voto popular, direto e secreto, quando das eleições para a respectiva Câmaras Municipal.

Associada à previsão desses conselhos, havia a previsão genérica de participação de todos os integrantes do processo educacional nas decisões do Sistema de Educação:

Art. 2º - O sistema de educação obedece às seguintes diretrizes:

(...)

VIII - participação adequada, na forma da lei, de todos os integrantes do processo educacional nas suas decisões;

A justificativa do anteprojeto apresentou mais detalhes do que se esperava com a criação dos conselhos municipais de educação:

(...) Embora a sociedade tenha as mais diversas visões a respeito da educação de seus membros e formule as mais diferentes reivindicações, inexistente hoje um mecanismo eficiente de participação popular tanto no traçar de rumos para o ensino quanto no fiscalizar seu cumprimento. Essas tarefas são relegadas a repartições burocráticas, em geral vinculadas a Secretarias de Educação, e aos Conselhos Estaduais e Federal de Educação. Essas entidades, porém, estão frequentemente afastadas da realidade e sem estrutura necessária para o cumprimento dessa tarefa. O Conselho Federal de

Educação reúne-se apenas uma vez por mês ordinariamente, durante alguns dias, em uma capital federal afastada centenas de quilômetros de muitos municípios brasileiros. As Delegacias regionais do Ministério da Educação também se têm revelado ineficientes para os trabalhos de fiscalização. O resultado é a frequente frustração dos cidadãos, que convivem com um sistema educacional afastado de sua realidade e de suas aspirações.

Uma proposta que visa a superar essa distorção é a criação de **Conselhos Municipais de Educação**, eleitos democraticamente, por voto direto e secreto, simultâneo com o destinado a compor as Câmaras de Vereadores. Caberá a esses conselhos traçar diretrizes para todos os segmentos do ensino em sua base territorial, inclusive nos Municípios que contem com universidades, observados os limites que esta Constituição e a legislação complementar lhes impuserem. Próximos tanto da comunidade quanto da escola que a atende, os Conselhos Municipais de Educação disporão de melhores condições tanto para definir o ensino que deve ser ministrado quanto para fiscalizar o efetivo cumprimento dessas normas, sem embargo da criação de outros mecanismos de participação comunitária.

Entretanto, já no Anteprojeto da Comissão (fase C), a referência expressa aos conselhos foi retirada por meio da supressão dos parágrafos 4º e 5º do Art. 10. Por sua vez, a referência à participação nas decisões do sistema de educação foi substituída pela previsão da democratização da gestão escolar:

Art. 1º - A educação, direito de todos e dever do Estado, será promovida e incentivada por todos os meios, com a colaboração da família e da comunidade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa e ao compromisso do ensino com os princípios da liberdade, da democracia, do bem comum e do repúdio a todas as formas de preconceito e de discriminação.

Art. 2º - Para a execução do previsto no artigo anterior, serão obedecidos os seguintes princípios

I - democratização do acesso, permanência e **gestão da educação escolar**

Essa redação foi alterada no Substitutivo do Relator na Comissão Temática (fase F), com a alteração do termo “educação escolar” por “ensino”, de modo a abarcar outras modalidades de instituição de ensino para além das escolas, e também com a inclusão da expressão “em todos os níveis”:

Art. 2º - Para a execução do previsto no artigo anterior, serão obedecidos os seguintes princípios

I - democratização do acesso, permanência e **gestão do ensino em todos os níveis**

Essa redação foi mantida sem alterações de redação ou numeração no Anteprojeto da Comissão (fase H). No Anteprojeto da Comissão de Sistematização (fase I), houve apenas

renumeração para o Art. 378, I, e também apenas alteração de renumeração no Projeto de Constituição (fase L), para o Art. 372, I.

Entretanto, no Substitutivo 1 do Relator (fase N), o inciso referente à democratização da gestão do ensino foi suprimido, sendo restabelecido apenas no Substitutivo 2 (fase P), com uma reestruturação da redação de todo o artigo:

Art. 233. A educação, direito de cada um, e dever do Estado, será promovida e incentivada com a colaboração da família e da comunidade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa e ao seu compromisso com o repúdio a todas as formas de preconceito e de discriminação.

Parágrafo único. Para a execução do previsto neste artigo, serão obedecidos os seguintes princípios:

I – democratização do acesso e permanência na escola e **gestão democrática do ensino, com participação de docentes, alunos, funcionários e representantes da comunidade.** (LIMA; PASSOS; NICOLA, 2013, p. 334-335)

Essa redação foi mantida no Projeto A do Plenário (fase Q). Entretanto, o Projeto B (fase T) desmembrou a redação do artigo e colocou a questão da gestão democrática do ensino no Art. 211, IX, retirando a previsão expressa dos segmentos participantes e delegando a regulamentação da participação para a lei:

IX – gestão democrática do ensino público, na forma da lei (LIMA; PASSOS; NICOLA, 2013, p. 335).

Não houve mais alterações nas fases posteriores, sendo este o texto que constou no texto promulgado.

Percebe-se que os Conselhos de Educação tiveram trajetória semelhante à dos Conselhos de Saúde durante a ANC, sendo suprimidos e tendo as disposições a eles relacionadas transformadas em previsões programáticas, para posterior regulamentação.

2.2.3 *Conselho de Política Indigenista*

No Anteprojeto do Relator (fase A) na Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias, havia a seguinte proposta:

Art. 10 - As sociedades Indígenas gozarão da proteção especial prevista neste capítulo, sem prejuízo de outros direitos instituídos por lei.

§ 1º - A proteção de que trata o CAPUT do artigo se dará pela implementação de medidas que visam a garantir o apoio social e econômico às referidas populações, assegurando-lhes a proteção aos bens materiais e imateriais, inclusive a preservação de sua identidade étnica e cultural.

§ 2º - O apoio de que trata o parágrafo anterior ficará a cargo de órgão específico da Administração Federal, subordinado a um **Conselho de representações indígenas**.

A representação no conselho responsável por definir a atuação do órgão incumbido de garantir a proteção e apoio às populações indígenas era composta apenas por indígenas. No Anteprojeto da Subcomissão (fase C), a redação foi alterada, mas mantendo a representação exclusiva de indígenas:

Art. 10 - A execução da política indigenista, submetida aos princípios e direitos estabelecidos neste capítulo, será coordenada por órgão próprio da administração federal, subordinado a um **Conselho de representações indígenas**, a serem regulamentados em lei.

No Substitutivo do Relator (fase F) na Comissão da Ordem Social, a composição do conselho é alterada para integrar, de modo paritário, também representantes da União e da sociedade:

Art. 90 - São reconhecidos aos índios seus direitos originários sobre as terras que ocupam, sua organização social, seus usos, costumes, línguas, crenças e tradições.

(...)

§ 3º - A execução da política indigenista ficará a cargo de órgão próprio da administração federal, regulado por **Conselho Deliberativo composto de forma paritária por representantes das populações indígenas, da União e da sociedade**.

No Anteprojeto da Comissão da Ordem Social (fase H), o art. 90 foi renumerado 100, e teve a redação do parágrafo 3º alterada para colocar o Conselho como definidor de diretrizes e normas, e não como regulador do órgão executor da política indigenista:

§ 3º - A política indigenista ficará a cargo de órgão próprio da administração federal, que executará as **diretrizes e normas** definidas por Conselho Deliberativo composto de forma paritária por representantes das populações indígenas, da União e da sociedade.

Essa redação foi mantida no Anteprojeto de Constituição (fase I) da Comissão de Sistematização, renumerada para o art. 431, § 3º, e também no Projeto de Constituição (fase L), com a numeração alterada para o art. 424, §3º.

Entretanto, a partir do Substitutivo 1 do Relator (fase N), a referência ao Conselho foi integralmente suprimida e não foi recuperada nas fases posteriores, de modo que o texto promulgado não prevê qualquer forma de participação dos indígenas ou da sociedade na elaboração da política indigenista (LIMA; PASSOS; NICOLA, 2013, p. 360-363).

2.2.4 *Conselho Nacional de Comunicação*

No anteprojeto do relator (fase A) da Subcomissão da Ciência e Tecnologia e da Comunicação, também vinculada à Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação, havia a proposta de criação do Conselho Nacional de Comunicação. Essa proposta se destacou por ser bastante completa, incluindo um rol de competências e a descrição da sua composição:

Artigo 15 - Fica instituído o **Conselho Nacional de Comunicação** com a atribuição para estabelecer, supervisionar e fiscalizar políticas nacionais de comunicação nas áreas de rádio e televisão, atendidos os seguintes princípios:

- I – Promoção da cultura nacional em suas distintas manifestações, assegurada a regionalização da produção cultural nos meios de comunicação e na publicidade;
- II – Garantia da pluralidade e descentralização vedada a concentração da propriedade dos meios de comunicação;
- III – Prioridade a entidades educativas, comunitárias, sindicais, culturais e outras sem fins lucrativos na concessão de canais e exploração de serviços.

Artigo 16 – Compete ao Conselho Nacional de Comunicação:

- I – Outorgar e renovar, “ad referendum” do Congresso Nacional, autorizações e concessões para exploração de serviços de radiodifusão e transmissão de voz, imagem e dados;
- II - Promover licitações públicas para concessão de frequências de canais, divulgando suas disponibilidades ao menos uma vez por ano;
- III - Decidir e fixar as tarifas cobradas aos concessionários de serviços de radiodifusão e transmissões de dados, imagens e som;
- IV - Promover a introdução de novas tecnologias de comunicação conforme as necessidades da sociedade e buscando capacitação tecnológica nacional;
- V – Dispor sobre a organização e transparência das empresas concessionárias de radiodifusão, da qualidade técnica das transmissões, da programação regional, da programação em rede e da garantia de mercado para os programas das produtoras independentes.
- VI – Entre as competências do CNC inclui autorizar a implantação e operação de redes privadas de telecomunicação.

§ 1º - As concessões ou autorizações previstas nesse artigo serão feitas por prazo determinado, nunca superior a dez anos e só poderão ser suspensas ou cassadas por sentença fundada em infração definida na lei, que regulará o direito a renovação.

§ 2º - A lei regulará as atribuições, a vinculação administrativa e os recursos da União necessários ao funcionamento do Conselho Nacional de Comunicações.

§ 3º - O Conselho Nacional de Comunicação será integrado por quinze membros brasileiros, natos em pleno exercício de seus direitos civis, sendo:

três (3) representantes das entidades empresarias, três (3) de entidades profissionais da área de comunicação, um (1) representante do Ministério da Cultura, um (1) representante do Ministério das Comunicações, dois (2) representantes da Comissão de Comunicação do Senado Federal, dois (2) representantes da Comissão de Comunicação da Câmara dos Deputados, um (1) representante da Comunidade Científica, um (1) representante de instituição universitária, e um (1) representante da área de criação cultural. O Congresso Nacional designará as entidades representadas no Conselho as quais elegerão seus respectivos representantes para um mandato de dois anos vedadas as reeleições

Esse artigo foi totalmente suprimido no anteprojeto da subcomissão (fase C). Já no Substitutivo do Relator (fase F), na Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação, a proposta do conselho é retomada, mas com formato totalmente alterado:

Art. 44 - O **Conselho Nacional de Comunicação**, com a atribuição de estabelecer, supervisionar e fiscalizar as políticas nacionais de comunicação nas áreas de radiodifusão e de outros meios eletrônicos, observará os seguintes princípios:

I - complementaridade dos sistemas público, privado e estatal na concessão e exploração dos serviços de radiodifusão;

II – prioridade a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas na exploração dos serviços concedidos;

III - promoção da cultura nacional em suas distintas manifestações, assegurada a regionalização da produção cultural nos meios de comunicação e na publicidade;

IV – pluralidade e descentralização, vedada a concentração da propriedade dos meios de comunicação;

Parágrafo único - A lei disporá sobre a instituição, composição, competência, autonomia, vinculação administrativa e recursos necessários ao funcionamento do Conselho Nacional de Comunicação.

A redação e a numeração foram mantidas no anteprojeto da Comissão Temática (fase H). Contudo, no Anteprojeto (fase I) da Comissão de Sistematização, a proposta foi substancialmente alterada, transformando o Conselho Nacional de Comunicação em órgão meramente consultivo do poder executivo, retirando-lhe a competência para atuar na definição das políticas nacionais de comunicação:

Art. 407 - Compete ao Poder Executivo, "ad referendum" do Congresso Nacional, ouvido o **Conselho Nacional de Comunicação**, outorgar concessões, permissões, autorizações de serviços de radiodifusão sonora ou de sons e imagens.

Parágrafo único - A lei disporá sobre a criação, composição e competência do Conselho Nacional de Comunicação.

Art. 408 - A política nacional de comunicação nas áreas de radiodifusão e de outros meios eletrônicos, definida em lei, observará os seguintes princípios:

I - complementariedade dos sistemas público, privado e estatal na concessão e exploração dos serviços de radiodifusão;

II - prioridade a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas na exploração dos serviços concedidos;

III - promoção da cultura nacional em suas distintas manifestações, assegurada a regionalização da produção cultural nos meios de comunicação e na publicidade;

IV – pluralidade e descentralização.

Essa redação foi mantida no Projeto de Constituição (fase L), sendo renumerada para os artigos 402 e 403. Entretanto, houve outra alteração relevante a partir do Substitutivo 1 do Relator (fase N) na Comissão de Sistematização, transformando o Conselho Nacional de Comunicação em órgãos auxiliar do Congresso Nacional, e não do Poder Executivo:

Art. 293. Compete ao Poder Executivo outorgar e renovar concessão, permissão e autorização para serviços de rádio e de televisão.

§ 1º Cabe ao Congresso Nacional, no prazo e na forma fixado em lei sempre que julgar conveniente, examinar o ato.

§ 2º A outorga somente produzirá efeitos legais depois da manifestação do Congresso Nacional, em prazo fixado por lei, vencido o qual o ato de outorga será considerado perfeito.

§ 3º Para os efeitos do disposto neste capítulo, o Congresso Nacional instituirá, na forma da lei, como órgão auxiliar, o **Conselho Nacional de Comunicação**, integrado paritariamente por representantes indicados pelo Poder Legislativo e pelo Poder Executivo (LIMA; PASSOS; NICOLA, 2013, p. 351-352).

A redação do § 3º foi mantida no Substitutivo 2 (fase P) e no Projeto A (fase Q), sendo renumerada para constar, respectivamente, nos artigos 253 e 260. A partir do Projeto B (fase T), houve nova alteração de redação, com supressão da parte relativa à sua composição:

Art. 227. Para os efeitos do disposto neste Capítulo, o Congresso Nacional instituirá, como órgão auxiliar, o **Conselho de Comunicação Social**, na forma da lei (LIMA; PASSOS; NICOLA, 2013, p. 352).

Essa redação continuou nas outras fases até constar, no texto promulgado, no artigo 224 da CRFB.

Como pudemos ver, um Conselho inicialmente previsto como órgão composto por diferentes segmentos da sociedade para deliberar sobre as políticas nacionais de comunicação acabou por se transformar em um órgão consultivo do Congresso Nacional, sem qualquer poder decisório e sem a garantia constitucional de participação popular.

2.2.5 *Emendas Populares*

Como vimos, as propostas de Emendas Populares eram aquelas criadas por movimentos populares e que deveriam contar com ao menos 30.000 assinaturas para serem submetidas à deliberação da Assembleia Nacional Constituinte.

Michiles et al. (1989) recupera o esforço para a elaboração de uma proposta de Emenda Popular que garantisse a criação de instrumentos de participação popular na Constituição. Segundo os autores, era uma proposta mais complicada de ser elaborada, pois não se tratava de algo concreto como a demanda saúde, direitos trabalhistas, reforma agrária, etc. Apesar disso, era uma ideia presente nos espaços de mobilização da Constituinte, como os comitês, plenários e movimentos pró participação popular:

A ideia de lutar para incluir, na nova Constituição brasileira, novos instrumentos participativos era ponto pacífico entre os que se mobilizavam para isso. Nas plataformas que se elaboravam em várias partes do Brasil, para se obter a adesão dos candidatos à Constituinte, essas propostas sempre apareciam. Sua apresentação foi, portanto, decorrência natural desse consenso, que se vitalizou a partir da vitória obtida na luta pela introdução da “iniciativa popular” no regimento interno da Constituinte (MICHILES et al., 1989, p. 93).

Considerando que os movimentos populares estavam totalmente engajados na defesa das pautas mais imediatas, os grupos que organizavam os comitês e plenários pró-participação acabaram incumbindo-se de elaborar uma proposta de Emenda Popular sobre os instrumentos de participação:

Recaindo, pois, sobre os comitês, plenários e movimentos pró-participação popular a responsabilidade de sua formulação, decidiu-se então constituir um grupo de trabalho para preparar uma proposta, ficando o movimento gaúcho da Constituinte encarregado de apresentar um primeiro esboço aos participantes dos demais Estados. Como base de trabalho, contava-se com as inúmeras propostas que já vinham sendo discutidas em reuniões nacionais anteriores, em especial a realizada no Rio de Janeiro, em maio de 1986. (MICHILIS et al., 1989, p. 94).

O movimento Gaúcho, um dos movimentos pró-participação popular, formulou uma proposta que contemplava a criação de instrumentos voltados à garantia do acesso à informação pública e da legitimidade de associações para defender filiados administrativa ou judicialmente e também do referendo, plebiscito, iniciativa popular, ação popular, mandado de injunção e mandado de segurança. Havia, por fim, previsões relacionadas a instrumentos

que possibilitassem a participação popular nas atividades de governo. Essa última parte da proposta é a que interessa à nossa pesquisa.

Com base na proposta original do Movimento Gaúcho, surgiram três propostas de emendas populares relacionadas à participação popular, posteriormente numeradas como Emendas Populares nº 21, 22 e 56 ao serem protocolizadas na ANC. Como tinham a mesma origem, todas elas continham um conjunto de dispositivos em geral bastante semelhantes.

Buscamos a redação integral dessas propostas nos anais da ANC para identificar as previsões expressas à conselhos populares. Destacaremos aqui apenas as partes da proposta pertinentes aos conselhos. A íntegra das propostas consta do ANEXO A.

Conforme Michilis (1989, p. 95 e 143), a Emenda Popular nº 21 foi finalizada pelo grupo de trabalho formado em São Paulo-SP e teve 336.047 assinaturas coletadas por diversas entidades. A proposta apresentava a seguinte redação relacionada:

Art. - O planejamento da atividade do governo, nas etapas de elaboração dos planos e de seu acompanhamento e controle, terá a participação dos representantes da comunidade. (BRASIL, 1987b, p. 21)

Na Emenda Popular nº 22, finalizada pelo Movimento Gaúcho da Constituinte e que obteve 31.219 assinaturas (MICHILIS et al., 1989, p. 95 e 144), a redação proposta era semelhante, com alterações pontuais:

Art. - A atividade o governo, nas etapas de elaboração dos planos, acompanhamento e controle, terá a participação dos representantes da comunidade. (BRASIL, 1987b, p. 22)

Entretanto, a proposta da Emenda Popular nº 56, finalizada pelo Comitê Mineiro Pró-Participação Popular e que obteve 35.000 assinaturas, tinha uma redação que buscava detalhar como se daria essa participação em nível local, com objetivo de tornar sua compreensão mais acessível às camadas populares e garantir expressamente os conselhos como instrumentos de participação direta também nos municípios (MICHILIS et al., 1989, p. 95 e 144). A proposta apresentava a seguinte redação:

Art. - O povo tem o direito de participar da administração pública.

§ 1º - Este direito é exercido através de **Conselhos de participação Popular** formados por representantes das associações de bairro, sindicatos de trabalhadores, associações profissionais e outras formas de organização popular regularmente constituídas.

§ 2º - No município, distrito ou bairro, o povo, através do **Conselho de Participação Popular**, participa diretamente da administração para a formação de decisões sobre as prioridades locais e de tudo aquilo do

interesse popular, bem como de controle e fiscalização dos atos do poder público.

§ 3º - Para se garantir o direito de participação popular em todos os níveis da administração pública, Lei Complementar regulamentará as formas de funcionamento destes **Conselhos** e estabelecerá normas para:

I – Garantir a plena descentralização e a ampla democratização das decisões do poder público;

II – Garantir efetiva participação:

a) dos consumidores, por órgãos de fiscalização em defesa da economia popular;

b) dos usuários, nos órgãos prestadores de serviço público, inclusive na administração indireta e concessionárias particulares, cujas tarifas e orçamentos serão submetidos à aprovação legislativa;

c) dos contribuintes, na fiscalização financeira e orçamentária, interna e externa, dos órgãos públicos;

d) dos cidadãos, na escolha dos agentes do poder público em cargos de direção ou chefia nos setores do interesse imediato e cotidiano da população, como educação, saúde, segurança, abastecimento, transporte, entre outros, bem como na sua destituição, quando estes agentes violarem a Constituição ou as leis vigentes. (BRASIL, 1987b, p. 55-56, grifos nossos).

Todas essas propostas de Emendas Populares foram encaminhadas para a Comissão de Sistematização da ANC. Essa comissão teria a função de analisar e deliberar sobre todas as Emendas Populares que preenchiem os requisitos do Regimento da ANC, como era o caso das três emendas que analisamos acima. Junto a elas, a Comissão de Sistematização teria de discutir também as 20.791 Emendas de Plenário propostas pelos Deputados Constituintes.

Evidentemente, o processo de análise de tamanho volume de emendas, associado às tensões e disputas que alguns temas despertavam, acabava sendo submetido a simplificações e tentativas de consenso sob o pretexto de viabilizar os trabalhos. Além disso, o tempo escasso para a conclusão dos trabalhos da Comissão de Sistematização fez com que muitos Constituintes não comparecessem às audiências marcadas para a defesa das propostas de Emendas Populares, causando a indignação e revolta daqueles que se empenharam nas campanhas de construção e coleta de assinaturas das Emendas Populares (MICHILIS et al., 1989, p. 98).

Isso fez com que as três Emendas Populares sobre participação não tenham ocupado um papel central nos debates da Comissão. Identificamos que a discussão sobre a “participação no governo” acabou sendo encaminhada não a partir das propostas de Emendas Populares, mas sim de uma proposta feita pelo Deputado Constituinte Octávio Elísio (PMDB/MG), por meio da emenda ES-23593. A proposta original dessa emenda previa que

deveria ser incluída a seguinte redação no artigo que estabeleceria os preceitos a serem atendidos nas leis orgânicas dos municípios:

Instituição de mecanismos que assegurem a efetiva participação das organizações comunitárias no planejamento e no processo decisório municipal. (BRASIL, 1988b, p. 1569)

A proposta diferenciava-se das propostas populares, especialmente por delimitar essa participação apenas aos municípios, ao invés de garanti-la em todos os níveis de governo. Além disso, não especificava os mecanismos para a concretização da participação, conforme propunha a Emenda Popular nº 56, com a criação dos Conselhos e o detalhamento de seu funcionamento. Todavia, essa proposta ainda trazia expressa a participação no “processo decisório”, em sintonia com a redação da Emenda Popular nº 56, que previa a participação na “formação de decisões sobre as prioridades locais”.

A proposta feita pelo Deputado foi submetida à discussão e votação por meio do Destaque nº 4195-87, em 26 de outubro de 1987. No entanto, o texto apresentado no Destaque teve suprimida sua parte inicial, que previa a “instituição de mecanismos que assegurassem a efetiva participação”, restando a seguinte redação:

Participação das organizações comunitárias no planejamento e no processo decisório municipal. (BRASIL, 1988b, p. 1569)

Por fim, o autor da Emenda delegou ao Constituinte Jorge Hage (PMDB/BA) poderes para encaminhá-la, sendo que, em sua sustentação oral, acabou por reduzir ainda mais a proposta, suprimindo a participação no “processo decisório”:

Participação das organizações comunitárias no planejamento municipal. (BRASIL, 1988b, p. 1569)

Essa proposta de Emenda, além de ser substancialmente distinta das propostas das Emendas Populares, foi ainda sucessivamente desnaturada em relação à proposta inicial, retirando, por fim, a garantia de participação nos processos decisórios, elemento fundamental da reivindicação por participação popular.

Porém, em sua sustentação, o Deputado Jorge Hage afirmou que buscava com essa emenda atingir um “ponto de equilíbrio” entre a especificidade da questão e a “colocação genérica de um princípio que convém ao texto constitucional” (BRASIL, 1987, p.1569). Assim, entendeu Hage que a participação da comunidade deveria se restringir apenas ao planejamento municipal, em termos amplos e genéricos, sem detalhar instrumentos de participação e sem “interferir” na gestão municipal:

A participação comunitária no planejamento, na planificação, na formulação das diretrizes da orientação do crescimento das cidades, nas decisões globais, naquelas questões que digam dos rumos da orientação espacial das cidades, das diretrizes gerais do zoneamento das definições a respeito do futuro de cada comunidade, da coexistência das diversas atividades dentro da malha urbana, em termos amplos e genéricos, referidos como estão no texto, meramente – quero chamar novamente a atenção – ao planejamento municipal. Esta é, portanto, a emenda que me parece adequada ao texto constitucional, **que não avança na definição institucional de Conselho e que não interfere propriamente na gestão municipal, no seu processo decisório** do dia-a-dia, fixando-se tão-somente a obrigatoriedade da participação comunitária no planejamento municipal. (BRASIL, 1988b, p.1569, grifo nosso.)

Essa proposta colocava em xeque as propostas de Emendas Populares, pois, se aprovada, praticamente eliminaria as chances de votação de outras propostas sobre o tema, que passariam a ser consideradas matéria superada.

Além disso, ainda que bastante restritiva e abstrata, a emenda suscitava resistência, como é perceptível na manifestação do Constituinte José Costa (PMDB/AL):

A emenda autoriza a participação de organizações comunitárias no planejamento, vale dizer, desde até a proposta orçamentária, não tem como excluir. **Isso significa o tumulto na administração municipal.** A idéia do eminente Constituinte Octávio Elísio é estritamente louvável, só não é operacional. De modo que, por essa razão, lastimo votar e encaminhar contrariamente a aprovação da emenda. (BRASIL, 1988b, p.1569, grifo nosso).

Colocada em votação, a emenda foi aprovada com 48 votos favoráveis, 41 contrários e 1 abstenção (BRASIL, 1988b, p.1570). Não há no registro da ata elementos que nos permitam analisar as motivações dos votos como, por exemplo, se foram contrários por considerar que a proposta deveria ser mais ou menos restritiva da participação popular.

Após a aprovação na Comissão, a redação passaria ainda por algumas alterações conforme apresentado por, substituindo-se o termo “participação” por “cooperação” e a expressão “organizações comunitárias” por “associações representativas”, culminando no texto que consta atualmente no artigo 29, inciso XII, da CRFB:

XII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal (LIMA; PASSOS; NICOLA, 2013, p. 125).

Como podemos perceber, a proposta que buscava garantir a participação popular em decisões de governo acabou por ser bastante desnaturada, sob o argumento de que a CRFB deve conter apenas “diretrizes”, de que a participação poderia causar “tumulto” na gestão governamental.

2.2.6 Propostas em geral de Conselhos Populares na Comissão de Sistematização

Na análise que realizamos das atas da Comissão de Sistematização, pudemos identificar várias propostas relacionadas a conselhos que foram levadas à votação. Na tabela a seguir apresentamos o texto das propostas e o resultado das votações de cada uma delas.

Tabela 3 – Emendas da Comissão de Sistematização referentes aos Conselhos Populares

Emenda	Votação
Destaque nº 0666-87: <i>Nos serviços públicos e atividades essenciais executados diretamente pelo Estado ou administrados sob o regime de permissão ou concessão, haverá obrigatoriamente uma comissão da qual participarão representantes do órgão permitente ou concedente da empresa permissionária ou concessionária de seus empregados e dos usuários, para efeito de fiscalização e planejamento, na forma da lei.</i>	Retirado de votação para verificação de questão de ordem que alegou se matéria já vencida em votação anterior no Senado Federal.
Emenda nº ES-23171-5: <i>Como órgão subsidiário de colaboração, participação e controle do Poder Público Municipal, a Lei Orgânica poderá criar um Conselho Comunitário, regulando suas atribuições.</i>	Retirada pelo relator por se sentir contemplado por outra emenda.
Emenda nº 1P-09829.7: <i>Serão instituídos nos Municípios divididos em Distritos, Conselhos Distritais Comunitários, integrados por cidadãos eleitos nos Distritos, por voto não obrigatório, não remunerado, que exercerão competência que lhes for determinada em lei.</i>	Votaram SIM 21 Constituintes; votaram NÃO 64 Constituintes; absteve-se de votar 1 Constituinte. Total: 86 votos. O destaque foi rejeitado .
Emenda nº ES-27065-6: <i>Os municípios criarão Conselhos Regionais, eleitos em pleito direto, com funções fiscalizadoras e consultivas, complementares àquelas exercidas pelas Câmaras Municipais, e regulamentadas pelas respectivas leis orgânicas.</i>	Votaram SIM 26 Constituintes; votaram NÃO 60 Constituintes; absteve-se de votar 1 Constituinte. Total: 87 votos. O Destaque foi rejeitado .
Emenda nº 1P-15483-9: <i>A lei assegurará o controle popular na prestação dos serviços públicos, através de conselhos de usuários eleitos diretamente e que terão competência decisória em questões atinentes aos requisitos fixados no 2º Artigo desta emenda (eficiência, cortesia e modicidade das tarifas). Parágrafo único, Os responsáveis pela prestação dos serviços públicos, sempre que solicitados por órgãos públicos, sindicatos ou associações de usuários, prestarão informações detalhadas sobre planos, projetos, investimentos, custos, desempenho e demais aspectos pertinentes à sua execução.</i>	Votaram SIM 27 Constituintes; votaram NÃO 50 Constituintes; absteve-se de votar 1 Constituinte. Total: 78 votos. O Destaque foi rejeitado .

Fonte: Autor (2017)

Portanto, além das propostas já analisadas, houve outras propostas apresentadas na Comissão de Sistematização que buscavam criar conselhos populares, mas todas elas foram rejeitadas com maioria expressiva de votos.

A resistência à criação de conselhos populares expressava-se em alguns discursos de parlamentares realizados durante as votações. Um dos Deputados Constituintes, Gerson Peres, foi o porta voz da maioria dos discursos contrários aos Conselhos Populares. Peres era filiado ao PDS, partido sucessor do ARENA, do qual também foi membro e presidente do Diretório Estadual do Pará.

Durante as votações, Peres interveio diversas vezes quando os Conselhos Populares entravam em pauta:

(...) Os conselhos regionais podem existir – não há qualquer impedimento – o que **não devemos é constitucionalizá-los**. Isso é diferente. Eles podem emanar da própria sociedade, dos meios comunitários, ser formados, trabalhar como órgãos colaboradores dos Municípios, mas nunca devem ser constitucionalizados. **Se o forem, terão função fiscalizadora e consultiva**, conforme dita a emenda da Constituinte Irma Passoni. Desta forma, peço aos colegas que prestem atenção na expressão fiscalização e na parte consultiva, muito importantes se constitucionalizarmos os conselhos nestes termos. (BRASIL, 1988b, p. 1597, grifos nossos).

Nesse discurso, percebemos dois aspectos importantes. Primeiro, a resistência à inclusão dos Conselhos Populares na Constituição, embora o parlamentar entenda que não há impedimento para sua criação posterior em legislação infraconstitucional. Segundo, a resistência a que eles tivessem poder decisório caso aprovados na constituição, sob a alegação que, nesse caso, devem ter apenas natureza consultiva ou fiscalizatória.

Mais adiante, ao discutir a proposta que previa a participação de funcionários nos órgãos diretivos das entidades da administração indireta, o mesmo deputado alega que os Conselhos Populares criariam problemas para a administração pública, burocratizando demais os procedimentos:

Entendo que **esses tipos de emenda são perturbadoras da consolidação do regime democrático, dentro do sistema em que vivemos; são criadoras de problemas, e vão, inclusive, inviabilizar a produtividade, vão burocratizar muito mais o sistema administrativo atual**. Por isso é que esses conselhos populares ao eleger, dentro de uma administração indireta, administradores que são subordinados ainda a um topo maior da administração, vão gerar conflitos permanentes e aquele que foi eleito talvez tenha muito mais poder de força e de fogo para aviltar o princípio da autoridade superior das instituições da administração indireta. Com estas considerações, chamo a atenção dos eminentes colegas para atentarem para o fato de que também esta matéria já é vencida e, pela coerência da decisão da Comissão de Sistematização, nós devemos rejeitá-la. **Já rejeitamos os**

Conselhos Regionais, já rejeitamos os Conselhos Distritais, já rejeitamos os Conselhos Comunitários Municipais e agora vamos rejeitar os Conselhos Administrativos Internos, estes que pretendem eleger diretamente nas administrações indiretas, administradores, sobrepondo-se ao princípio da autoridade geral dessas entidades. (BRASIL, 1988b, p. 1630, grifos nossos).

A parte final da fala do Constituinte é bastante representativa da resistência imposta aos Conselhos, pois mostra que ela era feita de modo sistemático, buscando barrar qualquer iniciativa que viabilizasse a participação popular em quaisquer conselhos que tivessem algum poder decisório.

Algumas falas contrárias aos conselhos populares surgiam, até mesmo, em debates relacionados a outros tipos de conselhos, como quando se discutia a criação do Conselho Nacional de Justiça, em fala proferida, novamente, por Gerson Peres:

(...) Como se faz aqui, pretende-se fazer em outro capítulo, criando novos Conselhos – conselho disso e conselho daquilo, castrando-se, inclusive, nesses Conselhos, as atribuições do Poder Legislativo. **Srs. Constituintes, abram os olhos, se quiserem trabalhar numa Câmara de Deputados com a criação de conselhos e mais conselhos que são desnecessários, porque as suas decisões são normativas e, às vezes, viram força de lei dentro do âmbito das atividades em que atuam, tirando do congresso, do poder do povo, dos representantes do povo, essa competência que é nossa, nata, temporária, mas nata, por força das nossas eleições** (BRASIL, 1988a, p. 731).

É possível perceber um apelo no sentido de que os conselhos “ameaçariam” as prerrogativas da Câmara dos Deputados, a qual o Constituinte parece entender ser o único órgão capaz de representar o povo com legitimidade.

Por fim, é importante destacar que, se por um lado, o Deputado Gerson Peres tenha sido aparentemente o maior porta-voz contra os conselhos populares durante a ANC, por outro devemos lembrar que o fato de as propostas sobre conselhos terem sido derrotadas indica que seus discursos representavam a opinião de grande número de Constituintes e de setores conservadores da sociedade. Por isso é importante transcender a figura do deputado, que apenas verbalizou esse projeto conservador que, no tocante aos conselhos, era majoritário na ANC.

2.3 Afinal, houve conquistas?

Neste capítulo, buscamos analisar como foi a tramitação das propostas que envolviam a participação popular em conselhos durante a Assembleia Nacional Constituinte.

Não buscamos realizar uma análise exaustiva de todos os registros oficiais da Assembleia Nacional Constituinte. Entendemos que os dados que obtivemos são suficientes para demonstrar que os conselhos, juntamente com outras garantias de poder decisório para os mecanismos de participação popular, embora constantemente pautados, foram sistematicamente combatidos durante a ANC. Como resultado, praticamente todas as referências expressas aos conselhos populares foram removidas do texto final da Constituição.

Mas isso significa, então, que os conselhos não possuem garantia constitucional para sua existência?

Aqui recuperamos a explicação de José Afonso da Silva (2010) de que a Constituição, para além da sua forma de texto escrito, é composta por sua *finalidade* – a realização dos valores que apontam para o existir da comunidade – e também sua *causa criadora e recriadora*, que é o poder que emana do povo. Isso significa que, para além do texto aprovado, a Constituição é também constituída dos sentidos que o seu povo lhe dá. E é aqui que ela inclui os Conselhos.

Toda a mobilização popular, o processo de construção das propostas, o debate público em torno delas, o processo de conscientização possibilitado pela coleta de assinaturas, as inovações em termos de associativismo cívico, tudo isso contribuiu para que os Conselhos garantissem seu espaço no imaginário popular e deixou um caminho já previamente construído para a criação dos conselhos após a promulgação da Constituição, no processo de efetiva implementação das políticas públicas que ela prevê.

Esse ganho já era reconhecido no balanço feito por Michiles et. al. (1988) sobre resultados da participação popular na ANC:

- a) não se pode descartar a importância representada pelos ganhos ou perdas, em termos de conteúdo, ao se examinar a capacidade de absorção final pelo texto da Nova Constituição das demandas populares;
- b) não se pode, igualmente, desconsiderar o saldo em organização e aprofundamento temático que, em si mesmas, representaram as tarefas de formulação da emenda popular e das campanhas de coleta de assinaturas, para uma boa parcela da sociedade civil organizada;
- c) não se pode, finalmente, esquecer que as emendas populares formam hoje um patrimônio, um ideário dos movimentos sociais, um marco constante para reavaliações de lutas futuras em torno de justas questões que a correlação de forças da ANC foi incapaz, na ocasião, de consagrar (MICHILES et. al., 1989, p. 93).

Mas o conservadorismo que buscou bloquear a criação dos conselhos populares não é nenhuma novidade para os movimentos populares. Chauí (2008) analisa as dificuldades da

democracia em uma sociedade que não tolera a explicitação de suas contradições e, pelo contrário, oculta-a sob uma ideologia da união nacional, da boa sociedade indivisa, pacífica e ordeira. As contradições e dissensos são tidos como subversões, como perigo, e têm, quase sempre, destino certo: o desprezo e a repressão policial. É uma sociedade que está sempre a buscar “novas justificativas para a forma oligárquica da política, para o autoritarismo social e para o bloqueio à democracia (CHAUI, 2008, p. 75).

Não podemos ignorar, ainda, a questão das limitações da própria institucionalidade. O uso da Assembleia Nacional Constituinte como arena de disputas bem como o desejo incluído no ideário participativo de criação de instituições participativas esbarra nos limites que a institucionalização impõe por si só.

Miguel (2015) nos ajuda a compreender que as instituições políticas não são canais neutros por onde os conflitos se expressam, gerando resultados imparciais. Ao contrário, em geral, tendem a ser mais permeáveis a determinados interesses, favorecendo a continuidade de mecanismos de dominação. Essa seletividade se opera, ainda, em diferentes níveis, como, por exemplo, o da estrutura, o da ideologia, o do processo e o da repressão.

Essa seletividade opera com um algoritmo, que filtra reivindicações por meio de critérios implícitos “relacionados com sua origem social, com a radicalidade das demandas, com o tipo de transformação que projetam e com o modo pelo qual são expressas” (MIGUEL, 2015, p. 39). Assim, apesar da suposta neutralidade, aclamada enquanto igualdade formal e impessoalidade burocrática, determinados interesses são, em geral, favorecidos de forma sistemática pelas instituições políticas.

Assim, a disputa pela criação de instituições deve considerar que elas próprias incidem sobre as disputas políticas:

(...) as instituições não podem ser simplesmente aceitas como meios de superação da expressão violenta do conflito porque elas não são externas a este conflito. Elas nascem do conflito e agem sobre o conflito, via de regra privilegiando, com seus vieses, os interesses dominantes e contribuindo para anular, marginalizar ou moderar as reivindicações de mudança. Elas reforçam as interdições e assimetrias que definem a violência estrutural. (MIGUEL, 2015, p. 40).

No caso que analisamos neste capítulo, podemos perceber essa seletividade em operação, por meio da sucessiva transformação das propostas populares até que fossem praticamente desnaturadas, pois a cada etapa da tramitação elas perdiam parte de sua substância.

Mas se não foi possível garantir a previsão expressa dos conselhos na Constituição, podemos dizer que há um fundamento constitucional implícito para a sua criação. Isso significa que apesar de não os prever expressamente, a Constituição incorporou princípios que legitimam, ou mesmo sugerem, sua criação. Além disso, o ideário construído garantiu que eles se tornassem uma forma de participação consolidada com a regulamentação das políticas públicas previstas na CRFB.

No próximo capítulo apresentaremos alguns aspectos sobre os conselhos populares na atualidade e nos debruçaremos novamente sobre a questão do seu poder decisório.

3 PODER DECISÓRIO DOS CONSELHOS: REDESENHANDO A ESTRATÉGIA DE ANÁLISE

Quando pensamos na questão do poder decisório dos conselhos⁹ na atualidade, dois conceitos são imediatamente associados à questão por integrantes dos movimentos populares e pela maioria dos estudos sobre o tema: conselhos podem ser *deliberativos* ou *consultivos*. Apesar de haver outras classificações relacionadas aos resultados que os conselhos podem produzir (fiscalizatórios, normativos etc.), costuma-se contrapor os dois conceitos apresentados para afirmar de modo geral que os conselhos *deliberativos* têm um poder decisório “maior” que os conselhos *consultivos*.

A discussão teórica sobre os Conselhos tem sido realizada a partir de diferentes enfoques. Almeida, Cayres e Tatagiba (2015), ao analisarem 537 trabalhos produzidos entre 2000 e 2011 sobre os Conselhos, classificaram-nos a partir de sete diferentes enfoques analíticos: 1) foco nas *dinâmicas internas* dos Conselhos; 2) foco na análise do perfil e desempenho de *atores* específicos no interior dos Conselhos; 3) foco nos *resultados* dos Conselhos; 4) foco no debate *teórico*; 5) foco nos processos *histórico-institucionais* mais amplos, nos quais os Conselhos estão inseridos; 6) pesquisas *multifocais*, que combinam diferentes dimensões de análise; e 7) foco nos *condicionantes* que influenciam, de fora, a atuação dos Conselhos e/ou dos conselheiros (ALMEIDA, CAYRES e TATAGIBA, 2014, p. 207, grifos das autoras).

Apesar da variedade de possíveis enfoques, nossa ênfase para a análise do poder decisório dos conselhos será nos processos *históricos-institucionais*, por meio da qual buscaremos compreender os sentidos atribuídos por movimentos populares e pela produção técnica ou acadêmica do chamado “caráter deliberativo” dos conselhos.

A opção por esse enfoque não implica ignorarmos que os problemas relacionados ao poder decisório dos conselhos são multifatoriais e também podem ser analisados através de outros enfoques, associados a fatores como suas dinâmicas internas ou condicionantes externos aos conselhos. Não ignoramos também que esses múltiplos fatores se combinam, impossibilitando conclusões absolutas a partir de apenas um enfoque.

⁹ Atualmente, a nomenclatura mais comum para se referir a eles têm sido Conselhos de Políticas Públicas, e não Conselhos Populares. Entendemos que ambas expressam os Conselhos que abordamos em nosso trabalho, conforme as delimitações conceituais apresentadas no item 1.2, e por isso, nos referiremos a eles apenas como Conselhos nesse capítulo.

A delimitação da análise aos aspectos *históricos-institucionais* implica apenas no reconhecimento de que fatores ligados a eles, como o desenho institucional dos conselhos e as conexões desse desenho com a Administração Pública, trazem especificidades que exigem um enfoque também específico que possibilite sua melhor compreensão e melhor articulação com discussões que se utilizam de outros enfoques.

Estes termos – *caráter deliberativo* e *caráter consultivo* – estão presentes na legislação e nos atos normativos que criam e regulamentam conselhos, criando-se certo consenso entre pesquisadores e participantes de conselhos que aqueles com “caráter deliberativo” tendem a ser mais efetivos no seu papel de democratizar a gestão das políticas públicas do que os conselhos com “caráter consultivo”.

Essa expectativa geralmente vem acompanhada de certa frustração pelo seu não cumprimento e pelas carências de explicações sobre o efetivo impacto que a previsão legal de “caráter deliberativo” pode garantir em termos de poder decisório para os conselhos. E os efeitos dessa carência parecem ser um entrave nas análises acadêmicas e tendem a gerar certo engessamento político dos movimentos populares em relação a essa questão.

Neste capítulo, temos como hipótese que o conceito de “caráter deliberativo” foi incorporado de modo insuficiente em diversas pesquisas e por parte dos movimentos populares que atuam em conselhos, atribuindo-lhe expectativas que ele não pode garantir por si só e dificultando a compreensão de alguns entraves relacionados ao poder decisório dos conselhos. Pretendemos demonstrar que a previsão genérica de “caráter deliberativo” aos conselhos é importante, mas insuficiente para garantir a eles poderes decisórios sobre as políticas públicas. Por fim, buscaremos desenvolver uma formulação teórica que permita uma melhor compreensão da questão.

Para isso, na primeira parte do capítulo, analisaremos de que modo essa terminologia foi incluída na legislação que criou alguns Conselhos Nacionais de Políticas Públicas e como os participantes da 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (1ª CONSOCIAL) incorporaram essa terminologia para a redação das propostas relacionadas a esse tema na etapa nacional e também nas suas etapas locais. Revisitaremos também alguns estudos de referência sobre o tema para analisar o modo como conceituam o “caráter deliberativo” dos conselhos, buscando evidenciar algumas insuficiências analíticas para a compreensão do seu poder decisório.

Na segunda parte, buscaremos uma aproximação teórica que integre algumas categorias jurídicas ao acúmulo teórico e popular que apresentamos sobre o tema. Para isso, buscaremos construir uma melhor articulação desse acúmulo com algumas referências

teóricas do Direito Administrativo, o ramo do direito que regulamenta a Administração Pública.

3.1 Caráter deliberativo: a insuficiência da categoria de análise

Quando qualquer pessoa procura se informar sobre os conselhos e busca informações nos portais dos conselhos na *internet*, em cartilhas ou na própria legislação, a terminologia “deliberativo” ou “consultivo” é uma das primeiras que ela encontra para explicar qual o poder que esses conselhos têm para influenciar as políticas públicas.

Na legislação¹⁰ sobre Conselhos, essa terminologia geralmente está presente em previsões que visam conceituar os conselhos, elencando suas principais características e objetivos. Na Tabela abaixo, elencamos as previsões legais de natureza deliberativa ou consultiva nas leis e os atos que criam alguns Conselhos Nacionais, para situar o contexto em que esses termos são previstos na legislação.

Além da relevância, em si, dos Conselhos Nacionais para a execução das respectivas políticas públicas, a sua análise é importante por serem referência para a criação de Conselhos Estaduais e Municipais, especialmente aqueles que são articulados por meio de sistemas participativos. Apresentamos os Conselhos em ordem cronológica de criação, embora a redação das respectivas Leis e Decretos possam ter sofrido alterações posteriores.

¹⁰ Aqui nos referimos à legislação de modo a abranger desde a Constituição, as Leis e os Atos Normativos que criam e regulamentam conselhos. Mais adiante explicaremos quais as principais diferenças e impactos para os conselhos a depender do tipo de ato que o cria.

Tabela 4 - Previsão de caráter *deliberativo* ou *consultivo* nos Conselhos Nacionais

Conselho	Lei ou Decreto	Redação
Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM)	Lei nº 7.353/85	Art 3º O Conselho Nacional dos Direitos da Mulher compor-se-á de: a) Conselho Deliberativo ; b) Assessoria Técnica; c) Secretaria Executiva.
	Decreto nº 6.412/08	Art. 1º O Conselho Nacional dos Direitos da Mulher - CNDM, órgão colegiado de natureza consultiva e deliberativa , integrante da estrutura da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República, criado pela Lei nº 7.353, de 29 de agosto de 1985, tem por finalidade, respeitadas as demais instâncias decisórias e as normas de organização da administração federal:
Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA)	Lei nº 8.069/90	Art. 88. São diretrizes da política de atendimento: (...) II - criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais;
Conselho Nacional de Saúde (CNS)	Lei nº 8.142/90	Art. 1º, § 2º O Conselho de Saúde, em caráter permanente e deliberativo , órgão colegiado composto por representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de 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 do governo.
Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)	Lei nº 8.742/93	Art. 16. As instâncias deliberativas do Suas, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil, são: I - o Conselho Nacional de Assistência Social; II - os Conselhos Estaduais de Assistência Social; III - o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal; IV - os Conselhos Municipais de Assistência Social. (...) Art. 17. Fica instituído o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), órgão superior de deliberação colegiada, vinculado à estrutura do órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social, cujos membros, nomeados pelo Presidente da República, têm mandato de 2 (dois) anos, permitida uma única recondução por igual período.
Conselho Nacional de Educação (CNE)	Lei nº 9.131/95	Art. 7º O Conselho Nacional de Educação, composto pelas Câmaras de Educação Básica e de Educação Superior, terá atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro de Estado da Educação e do Desporto, de forma a assegurar a participação da sociedade no aperfeiçoamento da educação nacional.
Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (CONADE)	Decreto nº 3.298/99	Art. 11. Ao CONADE, criado no âmbito do Ministério da Justiça como órgão superior de deliberação colegiada, compete (...).

(Cont.)

Conselho	Lei ou Decreto	Redação
Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR)	Decreto nº 4.885/03	Art. 1º O Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial - CNPIR, órgão colegiado de caráter consultivo e integrante da estrutura básica da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, criado pela Lei nº 10.678, de 23 de maio de 2003 , tem por finalidade propor, em âmbito nacional, políticas de promoção da igualdade racial com ênfase na população negra e outros segmentos étnicos da população brasileira, com o objetivo de combater o racismo, o preconceito e a discriminação racial e de reduzir as desigualdades raciais, inclusive no aspecto econômico e financeiro, social, político e cultural, ampliando o processo de controle social sobre as referidas políticas.
Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (CGFNHIS)	Lei nº 11.124/05	Art. 9º O FNHIS será gerido por um Conselho Gestor. Art. 10. O Conselho Gestor é órgão de caráter deliberativo e será composto de forma paritária por órgãos e entidades do Poder Executivo e representantes da sociedade civil.
	Lei nº 11.129/05	<i>Não há referencia</i>
Conselho Nacional de Juventude (CONJUVE)	Decreto nº 9.024/17	Art. 1º O Conselho Nacional de Juventude, órgão colegiado de caráter consultivo , integrante da estrutura básica da Secretaria de Governo da Presidência da República, tem por finalidade formular e propor diretrizes da ação governamental voltadas à promoção de políticas públicas de juventude.
Conselho das Cidades (ConCidades)	Decreto nº 5.790/06	Art. 1º O Conselho das Cidades - ConCidades, órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva , integrante da estrutura do Ministério das Cidades, tem por finalidade estudar e propor as diretrizes para a formulação e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, bem como acompanhar e avaliar a sua execução, conforme dispõe a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001- Estatuto da Cidade .
Fonte: Autor (2017)		

Na tabela acima, verificamos que dos dez Conselhos Nacionais elencados, oito contam com a previsão de natureza deliberativa e quatro contam com previsão de natureza consultiva (dois deles contam com ambas as previsões).

Outra constatação é a de que esses termos foram incorporados nas leis e atos normativos que criam os conselhos desde a década de 1980, sendo mantida em normas mais recentes. Percebemos também que essa terminologia é associada à “natureza”, ao “caráter” ou às “atribuições” dos conselhos, e que está inserida em artigos que definem também, em regra, diretrizes relacionadas às finalidades, aos objetivos e à composição dos conselhos. São, portanto, artigos estruturantes do desenho institucional dos conselhos.

Essa terminologia encontrou ressonância nas reivindicações dos participantes da 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (1ª CONSOCIAL), que teve como tema “A Sociedade no Acompanhamento e Controle da Gestão Pública”. A conferência contou com etapas preparatórias de julho de 2011 a abril de 2012 em todo o Brasil e envolveu diretamente mais de 150 mil cidadãos representados por cerca de 1,2 mil delegados na etapa

nacional em Brasília, realizada entre 18 e 20 de maio de 2012¹¹. A reivindicação pela criação de novos conselhos *deliberativos* foi aprovada como uma das 80 propostas da Conferência¹²:

Criar novos conselhos que não existam dentro das três esferas de governo de acordo com as diretrizes das políticas nacionais, tais como: conselhos da Juventude; da Mulher; de Ética; Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência, incluindo-os como membros; da Transparência e Controle Social; Segurança Pública; Finanças e Administração nas três esferas de governo, com **poder deliberativo** sobre as políticas públicas, com a participação de 70% de representantes da sociedade civil e 30% representantes do poder público; de políticas públicas específicas para a saúde e educação dos povos tradicionais; de acompanhamento de obras públicas, desde a licitação até sua conclusão; de Política e Administração Tributária e Aduaneira (Conpat) para exercer o controle social da gestão tributária e aduaneira brasileira, com a participação de representantes estratégicos do poder público e da sociedade civil. Sob a diretriz maior de cooperação recíproca entre os dois setores (sociedade e poder público), terá por missão o monitoramento e o aconselhamento da administração tributária e aduaneira; dentre outros. Fomentando no âmbito dos conselhos municipais a criação de grupos de trabalhos de segurança por bairro (GTS).

Além dessa proposta aprovada na etapa nacional da Conferência, fizemos também um levantamento das propostas aprovadas nas conferências municipais e regionais preparatórias da 1ª CONSOCIAL, que nos possibilitam uma análise das expectativas de participantes em nível local relacionadas ao termo “deliberativo” na formulação de suas propostas. Essa análise é promissora, pois possibilita um olhar mais próximo das reivindicações dos cidadãos que participaram da 1ª CONSOCIAL em nível local, tendo em vista as etapas estaduais e nacionais contarem apenas com a participação de delegados e com restrições na formulação de propostas.

Nas etapas locais, os participantes têm total autonomia para elaborar as propostas em discussões realizadas em grupos de trabalho, sendo essas propostas submetidas à votação por todos os participantes para a escolha daquelas que serão encaminhadas para discussão nas etapas estaduais. Assim, a redação dessas propostas espelha de modo mais fiel as concepções e expectativas que permeiam a reivindicação de conselhos *deliberativos*.

Para identificar as propostas relacionadas a esse termo, consultamos uma tabela disponibilizada pela organização da 1ª CONSOCIAL¹³ com a compilação das propostas aprovadas em todas as Conferências Municipais, Livres e Regionais que precederam a etapa

¹¹ Informações retiradas do Sumário Executivo da 1ª CONSOCIAL, disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/controle-social/consocial/arquivos/consocial_sumarioexecutivo.pdf>.

¹² A íntegra de todas as propostas aprovadas na etapa nacional da 1ª CONSOCIAL pode ser consultada em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/controle-social/consocial/produtos/propostas-finais>>.

¹³ A tabela completa está disponível em: < <http://www.cgu.gov.br/assuntos/controle-social/consocial/transparencia-consocial/arquivos/consocial-propostas.xls>>.

nacional. A partir da tabela, consultamos todas as propostas que envolviam o termo *deliberativo*, incluindo suas variações de gênero e grau, e analisamos individualmente os resultados para identificar quais se referiam aos Conselhos de Políticas Públicas. Ao todo, identificamos 65 propostas aprovadas em conferências preparatórias realizadas em cidades de 20 estados, além do Distrito Federal, conforme tabela abaixo.

Tabela 5 - Propostas das pré-conferências municipais e regionais da 1ª CONSOCIAL que pautam a temática do caráter *deliberativo* dos Conselhos

Cidade	Proposta
Rio Branco, AC	Garantir que todos os conselhos tenham na sua constituição caráter deliberativo , prioritariamente.
São Sebastião, AL	Para aprovação de convênios, financiamentos e afins, seja obrigatória a existência de conselhos deliberativo específico , na falta destes, que os mesmos sejam criados, respeitando a paridade entre os segmentos da sociedade e do poder público.
Manaus, AM	Garantir que os conselhos sejam deliberativos , com a participação efetiva em todo o processo de elaboração das políticas públicas específicas, tanto na política quanto nas ações que os conselhos desenvolvem e que tenham espaço único para alocar os conselhos, com infraestrutura adequada para o devido funcionamento.
Salvador, BA	Garantir a autonomia política, orçamentária e financeira dos conselhos, nos três entes federados, além de assegurar o seu caráter deliberativo bem como propiciar sua estruturação física e tecnológica a partir de recursos diretos e rubricas específicas criadas para a manutenção desses órgãos.
Salvador, BA	Vetar a presidência dos conselhos ao representante do poder executivo e conferir caráter deliberativo a todos os conselhos de políticas públicas.
Ilhéus, BA	Que os conselhos de políticas públicas que ainda não tenham a característica de ser deliberativos , sejam também deliberativos .
Ilhéus, BA	Criação e aprimoramento de dispositivos legais, normas e procedimentos que garantam e respeitem a competência quando deliberativa dos Conselhos com penalidades para o descumprimento dos mesmos.
Eusébio, CE	Tornar os conselhos de políticas públicas (todos) obrigatoriamente órgãos deliberativos .
Samambaia, DF	Que todos os conselhos sejam instâncias deliberativas para garantir que as propostas da sociedade civil sejam acatadas e cumpridas.
Regional, MA	Assegurar autonomia financeira, deliberativa , fiscalizativa e consultiva para os Conselhos de Políticas Públicas.
Itabira, MG	Exigir que todo Conselho de Políticas Públicas seja obrigatoriamente deliberativo .
Nova Lima, MG	Garantir autonomia total aos Conselhos, concedendo-lhes dotação orçamentária própria para sua autogestão, tornando-os deliberativos , com regular funcionamento, independentemente da ingerência governamental.
Nova Lima, MG	Revisar as legislações e regulamentos de todos os Conselhos transformando-os em paritários e deliberativos .
Regional, MG	Tornar todos os Conselhos Municipais órgãos deliberativos .
Regional, MG	Transformar o Conselho Consultivo em Deliberativo .
Regional, MG	Encaminhamento de Projeto de Lei Federal que estabeleça a função deliberativa dos Conselhos de Políticas Públicas a fim de impedir o desenvolvimento de ações baseadas em mera discricionariedade do Poder Público.
Paranhos, MS	Conselho deliberativo específico composto unicamente de representatividade civil para fiscalização dos recursos públicos.
Regional, MS	Adequação da legislação nas três esferas de governo, prevendo que todos os conselhos criados, no âmbito da administração pública, sejam deliberativos e paritários, bem como definam as diretrizes para a aplicação dos recursos vinculados a área política de sua atuação.
Cuiabá, MT	Poder deliberativo com força vinculativa , bem como, poder requisitório do conselho e conselheiros.
Alta Floresta, MT	Criar autonomia financeira, condições de infra-estrutura e caráter deliberativo para os conselhos de acompanhamento de políticas públicas.
Acará, PA	Garantir autonomia e poder deliberativo , por meio de uma política permanente, que assegure o funcionamento dos conselhos, inclusive com a criação de conta específica para gestão dos seus recursos
Redenção, PA	Determinar em lei que todos os conselhos tenham caráter deliberativo em todas as questões políticas dos respectivos segmentos.
Recife, PE	Efetivação do controle social e respeito ao seu caráter deliberativo .
Palmares, PE	Que todos os conselhos sejam deliberativos .

(Cont.)

Cidade	Proposta
<i>Regional</i> , PI	Garantir a independência, autonomia administrativa e financeira dos conselhos deliberativos e consultivos .
<i>Regional</i> , PR	Implantar e implementar em todos os Conselhos Municipais nas diversas áreas o caráter deliberativo e a constituição de sua mesa diretora através da composição de Conselheiros.
Teresópolis, RJ	Rediscutir a forma de funcionamento dos Conselhos de Políticas Públicas: outorgando-lhes capacidade deliberativa e autonomia na escolha de seus presidentes; ampliando a representatividade da sociedade, tendo como modelo de referência a CONSOCIAL; tornando obrigatória a capacitação de seus membros; dando transparência de suas decisões, visando assim à participação efetiva dos diversos grupos representativos da sociedade, em especial no Conselho da Cidade e Orçamento Participativo.
Nova Friburgo, RJ	Conselhos gestores dentro das instituições públicas. Conselhos devem ser deliberativos , o presidente deve ser da sociedade civil, com 50% de participação da comunidade local.
São Pedro da Aldeia, RJ	A CGU deve encaminhar projeto de lei ao Congresso Nacional sugerindo que o não cumprimento das resoluções dos conselhos deliberativos : nacionais, estaduais, municipais e do Distrito Federal seja caracterizado como improbidade administrativa do Gestor Público.
Petrópolis, RJ	Alteração das leis de criação dos Conselhos Consultivos para e/ou Deliberativos .
<i>Regional</i> , RJ	Propor o fortalecimento dos Conselhos de Políticas Públicas para que possam exercer sua função fiscalizadora, sejam empoderados com o caráter deliberativo e que recebam condições materiais para exercer suas funções.
Natal, RN	Criar mecanismos de participação popular com caráter deliberativo no âmbito dos poderes judiciário e legislativo.
<i>Regional</i> , RN	Garantir e efetivar que todos os Conselhos de Políticas Públicas sejam deliberativos .
Espigão d'Oeste, RO	Dar mais autonomia aos Conselhos e ainda torná-los deliberativos .
Boa Vista, RR	Criar um conselho de administração nos municípios com poder deliberativo sobre as políticas pública, com participação paritária da sociedade civil organizada.
Igrejinha, RS	Garantir que todos os conselhos tenham na sua constituição caráter deliberativo , prioritariamente.
Caraá, RS	Garantir ambiente deliberativo nos conselhos.
Passo Fundo, RS	Todos os Conselhos devem ser além de consultivos também deliberativos .
Alegrete, RS	Que todos os conselhos sejam deliberativos e que os mesmos tenham recurso para a sua manutenção.
Jaguarão, RS	Dotar os conselhos municipais de maiores poderes deliberativos .
<i>Regional</i> , RS	Fortalecimento do papel deliberativo dos Conselho, mediante lei e respaldo do Ministério Público.
Balneário Camboriú, SC.	Fortalecer os Conselhos para planejamento e controle social, tornando-os obrigatoriamente deliberativos , com formação continuada e dotação orçamentária para logística e infraestrutura.
<i>Regional</i> , SC	Sendo os conselhos um órgão deliberativo e fiscalizador que as suas decisões sejam respeitadas e encaminhadas nas três esferas de governo.
<i>Regional</i> , SC	Alterar legislação nas políticas em que os conselhos não têm papel deliberativo , e aumentar a penalização para gestores que desrespeitam o posicionamento dos conselhos.
Angatuba, SP	Formação de Conselhos da Sociedade Civil com Poder Deliberativo .
Botucatu, SP	Conselhos devem ser deliberativos e fiscalizadores, principalmente quando existe investimento de recurso público.
Diadema, SP	Garantir a instituição da função deliberativa dos Conselhos.
Holambra, SP	Mais respeito às leis implantadas com melhora nas condições de trabalho do judiciário, tornando também todos os conselhos deliberativos , devendo os seus membros serem eleitos, com maioria de representantes da sociedade civil e atuando na aprovação prévia das compras de produtos e serviços.

Cidade	Proposta
Itapecerica da Serra, SP	Lei Geral para regulamentação dos conselhos (autonomia financeira, que o conselho seja deliberativo).
Itapetininga, SP	Dar maior autonomia aos conselhos municipais e ainda torná-los deliberativos , de forma que sejam comunicados sobre as providências tomadas pelo executivo em relação as irregularidades apontadas.
Itatiba, SP	Que os Conselhos Municipais não sejam apenas consultivos , mas, também deliberativos junto ao executivo e legislativo.
Nova Odessa, SP	Garantir em lei que todos os conselhos sejam deliberativos .
Ourinhos, SP	Que os conselhos sociais passem a exercer papel deliberativo e não apenas consultivo .
Piracicaba, SP	Criação e aprimoramento de dispositivos legais, normas e procedimentos que garantam e respeitem a competência quando deliberativa dos Conselhos com penalidades para o descumprimento dos mesmos.
Presidente Prudente, SP	Determinar por instrumento legal, que os Conselhos de Políticas Públicas sejam de caráter Deliberativo .
Ribeirão Preto, SP	Todos os conselhos de políticas públicas tenham caráter deliberativo .
Rio Claro, SP	Garantir em lei que todos os conselhos de políticas públicas sejam deliberativos .
Salesópolis, SP	Tornar obrigatórios conselhos deliberativos em todas as áreas e instâncias da administração pública e a integração entre eles, promovendo uma visão geral da gestão e um controle social mais eficaz.
São José dos Campos, SP	Garantia de que todos os conselhos do Brasil tenham caráter deliberativo .
São Paulo, SP	Todos os conselhos sejam deliberativos e que esse caráter seja respeitado pelos gestores, caso contrário, haja processo de punição/sanção/cassação.
São Paulo, SP	Regulamentar e implantar conselhos em todas as esferas administrativas (Federal, Estadual e Municipal) formados por membros da sociedade civil eleitos direta e autonomamente em todas as áreas de políticas públicas. Os conselhos estarão vinculados a Secretarias municipais, estaduais e ministérios, serão deliberativos , fiscalizadores e controladores das ações. Terão entre suas atribuições a tarefa de deliberar sobre os recursos próprios das áreas e recursos dos fundos públicos. Os conselhos terão composição, estrutura física e humana própria e proporcional ao número de habitantes com facilidade de acesso ao exercício da atuação dos(as) conselheiros(as), garantindo recursos para a formação continuada, mobilização e divulgação através de todas as mídias.
São Sebastião, SP	Autonomia e aprofundamento dos Conselhos Municipais atribuindo-lhes a função deliberativa .
Sete Barras, SP	Fortalecer os conselhos dando lhes caráter deliberativo .
Sorocaba, SP	Dar mais autonomia aos Conselhos e ainda torná-los deliberativos , se não os forem.
Tupã, SP	Que os conselhos tenham poder deliberativo , com responsabilidade para seus membros.

Fonte: Autor, 2017

A análise dessas propostas reforça a percepção de que os movimentos sociais têm dado importância à reivindicação de que os conselhos tenham “caráter deliberativo”.

A grande maioria das propostas traz uma reivindicação genérica para que os Conselhos de Políticas Públicas tenham “caráter deliberativo”. São propostas que parecem trazer de modo implícito uma concepção de que esse caráter *deliberativo* é autoexplicativo, garantindo maior poder de decisão aos conselhos. Em duas das propostas (São Sebastião/AL e Paranhos/MS) há a reivindicação de “conselho deliberativo específico”, o que aparenta a

intenção de enfatizar ainda mais o caráter *deliberativo* enquanto expectativa de maior poder decisório aos conselhos.

Mas nos chama a atenção algumas propostas que explicitam de modo mais detalhado as expectativas quanto aos efeitos pretendidos na exigência por poder *deliberativo*.

Em nove das propostas, é expressa a expectativa de que os conselhos com caráter *deliberativo* sejam aqueles que produzam decisões que devem ser cumpridas obrigatoriamente.

Isso é manifesto em expressões como “garantir que as propostas da sociedade civil sejam acatadas e cumpridas” (Samambaia/DF), “impedir o desenvolvimento de ações baseadas em mera discricionariedade do Poder Público” (*Regional/MG*), “poder deliberativo com força vinculativa” (Cuiabá/MT), e “que as suas decisões sejam respeitadas e encaminhadas nas três esferas de governo” (*Regional/SC*).

Ou, ainda, em propostas que sugerem punições no caso de descumprimento das decisões dos “conselhos deliberativos”, como em:

Criação e aprimoramento de dispositivos legais, normas e procedimentos que garantam e respeitem a competência quando deliberativa dos Conselhos **com penalidades para o descumprimento dos mesmos** (Ilhéus/BA).

A CGU deve encaminhar projeto de lei ao Congresso Nacional sugerindo que o não cumprimento das resoluções dos conselhos deliberativos: nacionais, estaduais, municipais e do Distrito Federal **seja caracterizado como improbidade administrativa do Gestor Público** (São Pedro da Aldeia/RJ).

Alterar legislação nas políticas em que os conselhos não têm papel deliberativo, e **aumentar a penalização para gestores que desrespeitam o posicionamento dos conselhos** (*Regional/SC*).

Todos os conselhos sejam deliberativos e que esse caráter seja respeitado pelos gestores, caso contrário, **haja processo de punição/sanção/cassação** (São Paulo/SP).

Criação e aprimoramento de dispositivos legais, normas e procedimentos que garantam e respeitem a competência quando deliberativa dos Conselhos **com penalidades para o descumprimento dos mesmos** (Piracicaba/SP).

Há, ainda, propostas que detalham sobre o que se espera dos conselhos que tenham poder de decisão. Essas propostas, em geral, exigem que os conselhos tenham poder de decidir sobre o uso dos recursos públicos destinados à sua respectiva política pública:

Adequação da legislação nas três esferas de governo, prevendo que todos os conselhos criados, no âmbito da administração pública, sejam deliberativos e paritários, bem como **definam as diretrizes para a aplicação dos recursos vinculados a área política de sua atuação** (*Regional/MS*).

Garantir autonomia e poder deliberativo, por meio de uma política permanente, que assegure o funcionamento dos conselhos, inclusive com a **criação de conta específica para gestão dos seus recursos** (Acará/PA).

Regulamentar e implantar conselhos em todas as esferas administrativas (Federal, Estadual e Municipal) formados por membros da sociedade civil eleitos direta e autonomamente em todas as áreas de políticas públicas. Os conselhos estarão vinculados a Secretarias municipais, estaduais e ministérios, serão deliberativos, fiscalizadores e controladores das ações. **Terão entre suas atribuições a tarefa de deliberar sobre os recursos próprios das áreas e recursos dos fundos públicos.** Os conselhos terão composição, estrutura física e humana própria e proporcional ao número de habitantes com facilidade de acesso ao exercício da atuação dos(as) conselheiros(as), garantindo recursos para a formação continuada, mobilização e divulgação através de todas as mídias (São Paulo/SP).

A partir da análise das propostas acima, podemos perceber que os participantes das conferências consideram que é importante que os conselhos sejam deliberativos e que, muitas vezes, essa reivindicação vem associada à ideia de que isso deve ter, como efeito, a capacidade dos conselhos de produzir decisões obrigatórias para a administração.

Essas concepções são reforçadas em estudos técnicos e acadêmicos. Um dos levantamentos oficiais mais importantes, no Brasil, sobre informações municipais é a Pesquisa de Informações Básicas Municipais, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (MUNIC/IBGE). Essa pesquisa, desenvolvida por meio da aplicação de questionários preenchidos diretamente pelas Administrações Municipais, tem por objetivo efetuar periodicamente um amplo levantamento com “informações sobre a estrutura, a dinâmica e o funcionamento das instituições públicas municipais, em especial a prefeitura, compreendendo, também, diferentes políticas e setores que envolvem o governo municipal e a municipalidade¹⁴”.

As edições da pesquisa vêm sendo realizadas desde 1999 e, a cada nova edição, são selecionados indicadores a serem aplicados nos municípios com o objetivo de “constituir um conjunto relevante de indicadores de avaliação e monitoramento do quadro institucional e administrativo das cidades brasileiras¹⁵”. Dentre esses indicadores, o IBGE inclui alguns para coletar dados de alguns conselhos municipais, sendo que um deles é referente ao caráter *deliberativo* ou *consultivo* dos conselhos.

O glossário do relatório “Perfil dos estados e dos municípios brasileiros: 2014” assim define esses indicadores:

¹⁴ Descrição constante na página da *internet* do MUNIC/IBGE. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/>>.

¹⁵ *Idem*.

conselho consultivo Aquele em que seus integrantes têm o papel apenas de estudar e indicar ações ou políticas sobre sua área de atuação.

conselho deliberativo Aquele que efetivamente tem poder de decidir sobre a implantação de políticas e/ou a administração de recursos relativos à sua área de atuação (IBGE, 2015, p. 115)

Esse glossário se repete nos relatórios dos anos anteriores. Como vemos, nele consta que os conselhos *deliberativos* são aqueles que “efetivamente tem poder” para decidir aspectos relacionados às políticas públicas.

Analisamos também os relatórios produzidos em 2009 e 2011, pois eles incluíram informações referentes a diferentes conselhos municipais, inclusive no tocante ao caráter *deliberativo* e *consultivo*, e possibilitaram a consulta de cada tipo de conselho em relação a cada uma dessas variáveis, permitindo traçar o seguinte perfil dos conselhos municipais em relação a esses indicadores:

Tabela 6 - Frequência da previsão de caráter deliberativo e consultivo nos Conselhos Municipais

Conselho	Ano da Pesquisa	Municípios com o Conselho		
		Total	Caráter do Conselho	
			Deliberativo	Consultivo
Saúde	2011	99,8%	89,3%	56,2%
Direitos da Criança e do Adolescente	2009	91,4%	86,6%	63,2%
Educação	2011	84,8%	84,1%	85,0%
Habitação	2011	58,2%	84,7%	55,5%
Meio Ambiente	2009	56,1%	81,0%	77,8%
Idoso	2009	35,5%	82,4%	68,8%
Cultura	2009	24,7%	77,3%	73,5%
Política Urbana ou similar	2009	17,6%	69,6%	79,1%
Esporte	2009	11,2%	67,6%	74,2%
Mulher	2009	10,7%	76,4%	73,9%
Segurança	2009	10,4%	63,6%	69,1%
Direitos da Pessoa com Deficiência	2009	8,8%	78,4%	72,2%
Transporte	2009	5,9%	54,3%	73,8%
Juventude	2009	5,4%	69,6%	71,9%
Igualdade Racial	2009	2,7%	72,3%	79,1%
Direitos Humanos	2009	1,4%	73,4%	72,2%
LGBTT	2009	0,1%	50,0%	50,0%
Média Ponderada			82,7%	68,5%

Fonte: IBGE (2009,2011)

A partir desse perfil, é possível verificar dois aspectos. Primeiro, que a distribuição dos conselhos nos municípios varia muito a depender da política pública a eles relacionada. As causas relacionadas a essa distribuição são variadas, e analisamos algumas delas em estudo próprio (ANTONIETTO; SEVERI, 2016), e, por isso, não nos aprofundaremos nessa análise aqui.

O segundo, que é mais relevante para nós nesta pesquisa, é que as categorias *deliberativo* e *consultivo* são um parâmetro que surge quase indistintamente na caracterização dos conselhos, independentemente da política pública a eles relacionada e da quantidade total de conselhos nos municípios, pois 82,7% dos conselhos avaliados na pesquisa foram caracterizados como *deliberativos* e 68,5% deles foram caracterizados como *consultivos*.

Essa categorização entre “deliberativo e consultivo” era, inclusive, utilizada no contexto da ANC. Celso Daniel (1988), ao analisar o tema dos conselhos populares no

contexto de redemocratização da década de 1980, quando experiências de participação popular na administração pública por meio de conselhos eram ainda pontuais, já adotava essa classificação:

Levar até as últimas consequências a ideia de que a construção de um poder popular supõe que o governo local abra mão do poder de tomar decisões. Supõe dotar os conselhos populares — canais de participação popular — de caráter **deliberativo**, nas questões a ele atribuídas.

Contudo, parece razoável aceitar que, no estágio atual, ainda desprovido da necessária experiência acumulada, isto é, sem que tenham sido desenvolvidas formas mais legítimas e duradouras de conselhos populares, seria inconveniente estabelecer para estes, como regra geral, um caráter **deliberativo**.

Haverá casos, certamente, onde convém desde logo fixar ao próprio Conselho o poder de **deliberar**, sobretudo, em áreas de atuação nas quais a experiência ou a reivindicação dos movimentos sociais indica esse caminho. Em outros casos, no entanto, pode ser mais prudente estabelecer canais com caráter apenas **consultivo**, para evitar a fixação de fórmulas que podem-se chocar com a pretendida participação popular independente (DANIEL, 1988, grifos nossos).

As incertezas da novidade que os conselhos representavam também se expressavam na produção acadêmica da época. Odete Medauar (1990), ao analisar as discussões acerca da instrumentalização da participação à luz das novas previsões constitucionais, expõe a indefinição da questão diante de sua novidade para a administração, também incorporando essa categorização:

Discute-se ainda a respeito do caráter **consultivo** ou **deliberativo** da participação. Predomina, até o presente, o efeito **consultivo**; a autoridade reserva-se o direito de decidir ou dar a última palavra. Mas pode-se cogitar de maior amplitude de práticas **deliberativas**. Aí se apresenta o problema de descaracterização da função administrativa e, portanto, do próprio poder estatal. Como encontrar formas organizacionais aptas a realizar a conciliação da exigência de acolher no Estado quanto mais sociedade possível com a exigência de não alterar as características fundamentais do modelo denominado Estado?

Em âmbito mais genérico, é possível vir à mente que a ideia de participação apresenta-se utópica, ilusória; se assim for, o confronto com a prática virá reduzi-la a proporções e contornos adequados e mesmo levar à sua rejeição (MEDAUAR, 1990, 234-235, grifos nossos).

Muitos estudos técnicos ou acadêmicos mais recentes sobre Conselhos também incorporaram essa concepção que relaciona caráter deliberativo com poder decisório, em contraposição aos conselhos consultivos, que não garantiriam poder de influenciar diretamente as políticas públicas.

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) desenvolveu um projeto a partir de 2010 com o tema “Institucionalização da Participação Social do Brasil”. Em decorrência do projeto, foram desenvolvidas diversas pesquisas sobre instituições participativas, das quais se incluem os conselhos, como também foi criado um portal na *internet*¹⁶ para difundir seus resultados e outros estudos relacionados à temática.

No estudo do IPEA (2010), que faz um balanço sobre as instituições participativas nas duas décadas que o antecederam, reforça-se a ideia de que os conselhos deliberativos produzem decisões “vinculantes”, ou seja, obrigatórias, apesar de não afirmar que esse efeito seja aplicado para todos os casos:

Conselhos de políticas públicas podem ter caráter consultivo ou deliberativo. Ainda que em ambos os casos se trate da importante tarefa de incorporar atores sociais nas decisões sobre políticas públicas, os conselhos de caráter deliberativo, em geral, se diferenciam em relação à sua capacidade de **produzir decisões vinculantes sobre políticas e programas** (IPEA, 2010, p. 575, grifos nossos).

Esse estudo utiliza as categorias *consultivo* e *deliberativo* como índices para auferir o “grau de influência” dos conselhos “sobre as políticas e programas aos quais estão vinculados” (IPEA, 2010, p. 576).

Em um artigo específico sobre os Conselhos Nacionais realizado também no contexto do projeto do IPEA, Lima et. al. (2014) desenvolvem parâmetros para auferir o nível de institucionalização dos conselhos, considerando os elementos estruturantes de seu desenho institucional. Nesse sentido, os autores destacam que um desses elementos é o caráter decisório dos conselhos, caracterizado por ser *deliberativo* ou *consultivo*, e aprofundam a conceituação proposta no artigo supracitado (IPEA, 2010) e nos relatórios da MUNIC/IBGE:

O caráter decisório, se consultivo ou deliberativo, também pode ser considerado um indicador do potencial de assegurar que as decisões se tornem parte do processo burocrático. Os conselhos deliberativos se diferenciam quanto à capacidade de produzir decisões vinculantes sobre políticas e programas (Ipea, 2010), porque **existe uma prerrogativa formal, definida pelas regras, de que estas decisões sejam observadas – pelo menos em teoria, uma resolução de um conselho deliberativo deve ser acatada pelos atores de fora do conselho, por exemplo**. Os conselhos consultivos, por seu turno, trabalham com recomendações a serem consideradas pelos órgãos diretamente vinculados a eles ou por outros órgãos, os quais podem acatar as recomendações ou não. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2011), os conselhos consultivos têm o papel apenas de estudar e indicar possíveis formas de atender às demandas de suas áreas por meio de políticas, já os deliberativos

¹⁶ O site criado pelo IPEA, chamado “Participação em foco”, pode ser consultado em: < <http://www.ipea.gov.br/participacao/>>.

podem decidir sobre a implantação e as formas de gestão de determinadas políticas públicas. **Nesta perspectiva, os conselhos deliberativos são mais fortes institucionalmente que os conselhos consultivos, na medida em que o Estado lhes atribui um maior potencial de influência sobre as políticas públicas** (LIMA, ALENCAR, *et al.*, 2014, p. 13, grifo nosso).

Os autores partem do pressuposto que a previsão em lei de conselhos deliberativos gera o efeito de que suas decisões serão, em teoria, obrigatórias para atores externos ao conselho. O uso da expressão “pelo menos em teoria” para se referir a esse poder anuncia, ainda que indiretamente, a percepção de que essa prerrogativa dos conselhos enfrenta entraves à sua efetivação.

Maria da Glória Gohn (2011) refere-se à questão no mesmo sentido, afirmando que a legislação federal preconiza o caráter deliberativo dos Conselhos, mas que há uma pressão no sentido de produzir um entendimento de que eles devem ter apenas caráter consultivo:

É importante destacar que a **lei federal preconiza seu caráter deliberativo**, parte do processo de gestão descentralizada e participativa, e os constitui como novos atores deliberativos e paritários. Apesar disso, vários pareceres oficiais têm assinalado e reafirmado o caráter apenas consultivo dos conselhos, restringindo suas ações ao campo da opinião, da consulta e do aconselhamento, sem poder de decisão ou deliberação. A lei vinculou-os ao Poder Executivo do município, como órgãos auxiliares da gestão pública. É preciso, portanto, que se reafirme em todas as instâncias seu caráter essencialmente deliberativo, porque a opinião não basta. Nos municípios sem tradição organizativo-associativista, os conselhos tem sido apenas uma realidade jurídico-formal, e muitas vezes um instrumento a mais nas mãos dos prefeitos e das elites, falando em nome da comunidade, como seus representantes oficiais, não atendendo minimamente aos objetivos de se tornarem mecanismos de controle e fiscalização dos negócios públicos (GOHN, 2011, p. 92-93).

Entendemos que o uso dessas categorias com esse sentido pode ser problemático do ponto de vista analítico, pois desse modo omite-se que, por si só, a sua previsão em lei não tem condições de gerar os efeitos que se esperam dos conselhos. Com isso, não afirmamos que os conselhos não podem ter poder decisório e que a previsão de caráter *deliberativo* não possa ter esse sentido. Afirmamos apenas que a previsão, feita de modo isolado, de que eles sejam *deliberativos*, não é capaz de garantir que eles produzam decisões obrigatórias para a Administração.

O uso dessas categorias com esse sentido, que se reproduz nos discursos acadêmicos e populares, parece contribuir para a percepção presente em diversos estudos de que, apesar da farta produção acadêmica sobre Conselhos, o campo teórico parece insuficiente para elucidar os entraves ao seu poder decisório.

Isso pode ser percebido a partir da frequência com que esses estudos concluem pela necessidade de novas investigações mais sistemáticas e aprofundadas sobre eles (SANTOS JUNIOR, RIBEIRO e AZEVEDO, 2004, p. 7 e 10) e com que apontam para “inúmeros obstáculos para uma gestão democrática”, com o risco de que os Conselhos se reduzam “apenas a uma realidade jurídico-formal, não atendendo minimamente aos objetivos de serem mecanismos de controle e fiscalização dos negócios públicos” (GOHN, 2011, p. 128).

Mesmo pesquisas recentes apontam que grande parte desses estudos “partiu do pressuposto geral da importância dos Conselhos para as políticas públicas, mas careceu de instrumentos analíticos e recursos metodológicos que propiciassem um avanço no entendimento de suas mútuas implicações” (ALMEIDA, CAYRES E TATAGIBA, 2015, p. 288). Wagner de Melo Romão (2015), ao refletir sobre as dificuldades da implementação da participação institucionalizada, é ainda mais enfático sobre o impasse em que se encontram os estudos sobre a implementação das IPs:

Pouco se sabe sobre que fatores podem tornar uma ou outra instância, um ou outro mecanismo mais eficaz, pois pouco se sabe sobre como os diversos contextos institucionais atuam para fortalecê-los ou enfraquecê-los. Pouco se sabe sobre a importância do perfil e da conduta dos burocratas/gestores que lideram estas instâncias, e qual seu impacto sobre o sucesso ou fracasso das experiências. Pouco se sabe, ainda, sobre o quanto a estrutura de articulação interna aos governos e as instâncias e mecanismos de participação são relevantes para sua sustentação política e sua efetividade. Ainda temos dificuldade em tematizar o próprio sentido político das dificuldades da implementação das Instâncias e Mecanismos de Participação Institucional, considerando que se trata de uma questão de compartilhamento de poder e, portanto, de diminuição de poder daqueles que o possuem. (ROMÃO, 2015, p 55-56, grifos nossos).

Luciana Tatagiba e Carla Almeida (2012), ao analisarem a questão, tomam como ponto de partida um paradoxo sobre os conselhos – seu baixo poder relativo frente à sua força como modelo de participação. Uma seção do artigo é dedicada à análise do modo como os conselhos estão inseridos na rede estatal de produção de políticas públicas.

Novamente, é possível identificar a importância dada ao *papel deliberativo* por aqueles que disputam politicamente o espaço dos conselhos, reconhecendo dificuldades no seu exercício:

Um dos principais pontos da luta política envolvida com a criação e o funcionamento dos conselhos diz respeito à garantia do seu papel deliberativo no interior do sistema das políticas públicas. Compreende-se isso se notamos que o adjetivo “deliberativo” abriga as expectativas de que tais instâncias invertam prioridades, distribuam de forma justa os recursos públicos e promovam direitos, fazendo assim a diferença enquanto instância decisória. **Mas, ao mesmo tempo, é também no diagnóstico da sua**

incapacidade de exercer o papel deliberativo que boa parte dos apontamentos críticos e das frustrações políticas repousa (ALMEIDA e TATAGIBA, 2012, p. 79, grifos nossos).

Dagnino (2002) aponta para a influência do projeto neoliberal no ideário participativo após a promulgação da Constituição de 1988. Essa influência torna certos conceitos ruidosos, pois passam a ter seus significados disputados em um embate pouco aparente. Segundo a autora, os conceitos de *sociedade civil*, *participação* e *cidadania*, centrais nas reivindicações populares que moldaram a concepção democrática da nova Constituição, foram alvos da *confluência perversa* com o projeto neoliberal, em grande medida oposto ao projeto democrático, mas que se utiliza dos mesmos termos para afirmar seu conteúdo ideológico.

A perversidade está no fato de que o discurso neoliberal é construído para demonstrar uma aparente identidade de propósitos com o projeto democrático, distorcendo, entretanto, os significados desses termos centrais:

Essa identidade de propósitos, no que toca à participação da sociedade civil, é evidentemente aparente. Mas essa aparência é sólida e cuidadosamente construída através da utilização de referências comuns, que tornam seu deciframento uma tarefa difícil, especialmente para os atores da sociedade civil envolvidos, a cuja participação se apela tão veementemente e em termos tão familiares e sedutores. A disputa política entre projetos políticos distintos assume então o caráter de uma disputa de significados para referências aparentemente comuns: participação, sociedade civil, cidadania, democracia. Nessa disputa, onde os deslizamentos semânticos, os deslocamentos de sentido, são as armas principais, o terreno da prática política se constitui num terreno minado, onde qualquer passo em falso nos leva ao campo adversário. Aí a perversidade e o dilema que ela coloca, instaurando uma tensão que atravessa hoje a dinâmica do avanço democrático no Brasil. (DAGNINO, 2004, 97)

A confluência desses discursos seria uma das causas do enfraquecimento das Instituições Participativas por criar para elas novos significados e papéis, distintos daqueles idealizados pelos movimentos populares quando reivindicaram sua criação:

(...)Essa perversidade é claramente exposta nas avaliações dos movimentos sociais, de representantes da sociedade civil nos Conselhos gestores (...) como um dilema que questiona o seu próprio papel político: “*o que estamos fazendo aqui?*”, “*que projeto estamos fortalecendo?*”, “*não ganharíamos mais com outro tipo de estratégia que priorizasse a organização e a mobilização da sociedade, ao invés de atuar junto com o Estado?*” O risco —real— que elas percebem é que a participação da sociedade civil nas instâncias decisórias, defendida pelas forças que sustentam o projeto participativo democratizante como um mecanismo de aprofundamento democrático e de redução da exclusão, possa acabar servindo aos objetivos do projeto que lhe é antagônico (DAGNINO, 2004, 97).

Não se pode ignorar a influência de um conteúdo ideológico construído de modo tão minucioso. O impacto desse discurso, reproduzido e difundido pelos meios de comunicação hegemônicos, é algo que também atravessa o tema que analisamos. Porém, é importante o esforço para identificar alguns pontos sobre os quais a demanda por poder decisório dos conselhos pode se fundamentar, de modo mais seguro, no sentido de buscar novos encaminhamentos teóricos para essa questão.

Silva (2011) aponta que essa ênfase nas expectativas referentes ao poder deliberativo dificulta a percepção mais completa da atuação dos conselhos, dando pouca relevância a outras possibilidades de resultados:

Frente à expressiva ênfase no desejável caráter deliberativo das IPs – no duplo sentido de espaço de construção argumentativa de propostas e de espaço de decisão – as possibilidades de produção de outros tipos de resultados foram tradicionalmente secundarizadas e/ou utilizadas como indicadores dos limites e, no limite, ineficácia das IPs (veja-se a recorrente confrontação na literatura entre atuação deliberativa e consultiva, sendo esta última tomada como um indicador de irrelevância). Esta tendência, no entanto, representou um obstáculo para uma avaliação mais matizada dos complexos e heterogêneos resultados produzidos pela IPs (SILVA, 2011, p. 243).

E para identificar as possibilidades de resultados que os conselhos podem produzir é preciso buscar outros elementos de seu desenho institucional. Luciana Tatagiba (2002) assevera que o poder *deliberativo* dos conselhos vem associado a competências atribuídas por lei, ao apontar que os conselhos de políticas públicas têm como especificidade o fato de:

(...) funcionarem como **instâncias deliberativas** com **competência legal** para formular políticas e fiscalizar sua implementação, apontando no sentido da democratização da gestão. Os conselhos gestores tem **força legal** para influir no processo de produção das políticas públicas, redefinindo prioridades, recursos orçamentários públicos a serem atendidos, etc., acenando na direção da partilha do poder. Eles podem interferir de forma direta nos modos de atuação dos órgãos governamentais e não governamentais responsáveis pela execução das políticas, a cujas áreas estão ligados, “induzindo o Estado à ação” e impondo mecanismos de responsabilização do Estado perante a sociedade (Moreira, 1999 e Carvalho, 1995). A **competência legal** de deliberar sobre as políticas públicas é a principal força dos conselhos enquanto espaços potencialmente capazes de induzir à reforma democrática do Estado (TATAGIBA, 2002, p. 55, grifos da autora).

A formulação proposta pela autora remete a questão para uma análise mais próxima do campo jurídico, mas a menção às competências legais não é aprofundada, deixando de apresentar o modo pelo qual elas podem garantir poder decisório aos conselhos.

Considerando o conjunto de estudos que analisamos até então, podemos perceber uma falta de conexão com o campo do direito, em sintonia com os apontamentos de Nobre (2009) de que as pesquisas em direito, no Brasil, são caracterizadas pelo seu isolamento em relação às outras ciências humanas em geral. Isso se relacionaria à percepção de cientistas sociais de que as pesquisas em direito não consideram padrões científicos por eles reconhecidos como fundamentais e na percepção geral dos teóricos do direito de que as outras ciências humanas são externas ao seu trabalho.

Desse modo, apesar do impasse teórico que evidenciamos nas pesquisas relativas ao poder decisório dos Conselhos, os estudos no campo do Direito acabam por não tematizar a questão em profundidade, devido ao fato de dialogarem pouco com outras ciências sociais, as quais têm um enorme acúmulo teórico produzido sobre o tema. Isso foi evidenciado também por Almeida, Cayres e Tatagiba (2015), que ao analisarem os estudos sobre Conselhos da década de 2000, identificaram que essas pesquisas concentram-se, majoritariamente, em quatro campos disciplinares – ciências sociais, ciências da saúde, educação e serviço social –, de modo que o campo do direito sequer foi mencionado no estudo.

Na próxima seção, buscaremos articular os diagnósticos da dificuldade de efetivação do caráter *deliberativo* dos conselhos até então apresentados com alguns conceitos e teorias do campo do direito, no sentido de estruturar algumas bases analíticas para a questão.

3.2 Articulando o caráter deliberativo com o conceito de competência administrativa

A partir das considerações feitas na seção anterior, podemos reformular a pergunta central deste trabalho para: de que modo a lei pode garantir poder de decisão aos conselhos?

Um ponto de partida para analisar essa questão é apresentado por Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2000), em artigo no qual explica que a participação popular em órgãos da Administração Pública pode acontecer em órgãos *de consulta* ou *decisórios*. Apesar de um evidente paralelismo com as categorias *consultivo* e *deliberativo*, a autora explica que os efeitos dos atos proferidos por esses órgãos não podem ser explicada a partir de um simples binarismo.

Um primeiro ponto destacado pela autora é que, embora os órgãos *consultivos* não tenham poder de produzir, formalmente, decisões, isso não significa que os documentos por eles produzidos – opiniões, pareceres, laudos etc. – não possam ter efeito vinculante para a Administração Pública. Segundo a autora, há casos em que a Administração depende da competência técnica de um órgão consultivo para fundamentar sua decisão:

(...) isto ocorre quando a competência desse órgão envolve matéria técnica, que exige conhecimentos especializados a respeito dos quais a autoridade competente para decidir não tem condições de manifestar-se. Nesses casos, mesmo que a autoridade esteja, aparentemente, diante de uma decisão discricionária, ocorre, na realidade, a chamada *discricionariedade técnica*, que não envolve mais de uma opção para a Administração. Por exemplo, se um órgão técnico como o Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional opinar no sentido de que determinado bem não possui valor para fins de tombamento, essa decisão vincula a autoridade, que não poderá efetuar o tombamento, porque lhe falta competência para decidir de outro modo (DI PIETRO, 2000, p. 42).

Nesses casos, a vinculação da Administração à manifestação de um órgão consultivo depende de previsão específica em lei que obrigue a Administração a acatá-la. No entanto, mesmo nos casos em que não há essa previsão, a Administração Pública também não pode ignorar os atos proferidos por órgãos consultivos, que devem ser considerados em decorrência do princípio da motivação:

(...) mesmo quando o ato que produzem não seja vinculante, não há dúvida de que, com a exigência, hoje amplamente reconhecida, de atendimento ao princípio da motivação, tais pareceres, quando acolhidos pela autoridade competente para decidir, fazem parte integrante do ato decisório. **E, se não acolhidos, estará a autoridade obrigada a dizer as razões dessa decisão, apresentando sua própria motivação** (DI PIETRO, 2000, p. 42, grifos nossos).

Assim, embora não tenham competência para tomar decisões, os órgãos consultivos têm o poder de influenciar as decisões da Administração, reduzindo sua margem de discricionariedade ao exigir que esta última fundamente melhor suas decisões ou, até mesmo, vinculando-as, nos casos em que a lei expressamente exija que a Administração não possa decidir de modo contrário à manifestação do órgão consultivo.

Esse poder parece ser subestimado por muitos dos estudos sobre conselhos e pelos movimentos populares, que, por isso, acabam não aprofundando as análises sobre essa dimensão do poder que esses órgãos têm, seja em virtude das leis que criam os Conselhos, seja em virtude das normas e princípios que disciplinam o funcionamento da própria Administração Pública.

Em relação aos órgãos *decisórios*, ou órgãos de *co-gestão*, Di Pietro (2000) destaca, inicialmente, as inúmeras dificuldades que esses órgãos encontram para a sua instituição por lei, para sua instalação efetiva, para seu funcionamento adequado ou para que suas decisões sejam respeitadas. A autora aponta que, dentre as razões para essas dificuldades, está o fato de que a participação está prevista, na Constituição Brasileira, em normas programáticas, de

modo que sua implementação depende da iniciativa do Legislativo ou da própria Administração, o que encontra resistência no “apego dos governantes às formas autoritárias de decidir, de cima para baixo, de dentro para fora, e sob influência, quando muito, dos grandes grupos de pressão” (DI PIETRO, 2000, p. 43).

Apesar das dificuldades, a autora ressalta que as decisões proferidas por esses órgãos gozam dos mesmos atributos dos atos administrativos, pois têm a mesma natureza:

(...) os atos administrativos têm os atributos da *presunção de veracidade* (pelo qual se presumem verdadeiros os fatos neles alegados), da *presunção de legalidade* (pelo qual se presume a conformidade com a lei), da *imperatividade* (possibilidade de criar obrigações por decisão unilateral, independentemente da concordância do destinatário) e *auto-executoriedade* (possibilidade de execução, sem necessidade de título fornecido pelo Poder Judiciário) (DI PIETRO, 2000, p. 44, grifos da autora).

Entretanto, essas decisões, as quais se dão geralmente o nome de *deliberações*, terão essas características apenas quando a lei lhes defina o seu âmbito de atribuições, ou seja, quando a lei preveja expressamente que o órgão tem competência para tomar aquela decisão.

Aqui retomamos o que afirmamos na seção anterior, de que não basta a mera previsão de que os conselhos sejam *deliberativos*. É necessário que a lei preveja expressamente sobre quais assuntos o conselho terá poder de decisão. Essa necessidade, mais do que exigência legal, decorre de uma questão prática. Mas para permitir melhor compreensão do modo como a lei estabelece esse poder, precisamos compreender outros aspectos do funcionamento da Administração Pública.

Como nos lembra Di Pietro, a existência dos órgãos públicos “corresponde a uma necessidade de distribuir racionalmente as inúmeras e complexas atribuições que incumbem ao Estado nos dias de hoje” (DI PIETRO, 2017, p. 674). Dada a complexidade das atividades do Estado, especialmente no que tange às políticas públicas sociais, torna-se evidente que o desempenho dessas atividades seja organizado pela divisão dessas atividades, que pode ser feita basicamente de duas formas.

Quando essa distribuição ocorre por meio da atribuição de competências para outras pessoas jurídicas ou físicas, ela é chamada *descentralização*. É esse tipo de divisão de competências, por exemplo, que cria a Administração Indireta, constituída por entidades com personalidade jurídica própria, como as autarquias, fundações, empresas públicas etc.

Quando a distribuição das competências ocorre dentro da própria estrutura da Administração Direta, por meio da criação de órgãos públicos vinculados à sua personalidade jurídica, ela é chamada de *desconcentração*. Nesses casos, a divisão ocorre, por exemplo, por

meio da criação de Secretarias, Departamentos, Diretorias, Chefias etc. e, geralmente, tem por característica uma vinculação hierárquica, que tem, em seu ápice, o chefe do Poder Executivo (DI PIETRO, 2017, p. 519).

Os Conselhos, nesse sentido, são órgãos que, geralmente, estão vinculados à Administração Direta. E enquanto órgãos, são definidos por serem uma “unidade que congrega atribuições exercidas pelos agentes públicos que o integram com o objetivo de expressar a vontade do Estado” (DI PIETRO, 2017, p. 672).

Essas atribuições são definidas pelas competências expressamente previstas por lei. Celso Antônio Bandeira de Mello (2013) define competência como

O círculo compreensivo de um plexo de deveres públicos a serem satisfeitos mediante o exercício de correlatos e demarcados poderes instrumentais, legalmente conferidos para a satisfação de interesses públicos (BANDEIRA DE MELLO, 2013, p. 146).

Assim, o conjunto de competências é elemento constitutivo do órgão, que definirá os seus deveres e os poderes instrumentais que possui para desempenhá-los. Bandeira de Mello (2013) destaca, ainda, que devemos ter cautela ao nos referimos às competências enquanto um *poder*, pois dentro da sistemática do Direito Administrativo, voltada à satisfação do interesse público, esse poder assume também a característica de um dever:

Com efeito, inobstante os poderes que elas exprimem sejam, efetivamente, seu lado mais aparente, antes que poderes as competências são *deveres*, o que é particularmente visível no caso das competências *administrativas*. Na verdade, elas são *deveres-poderes*, expressão esta que descreve melhor suas naturezas do que a expressão poder-dever, que começou a ser utilizada, algumas vezes, no Direito Administrativo, a partir de lições de Santi Romero. É que ditas competências são atribuídas ao Estado, a seus órgãos, e, pois, aos agentes neles investidos, especificamente para que possam atender a certas finalidades públicas consagradas em lei; isto é, para que possam *cumprir o dever legal* de suprir interesses concebidos em proveito da coletividade (BANDEIRA DE MELLO, 2013, p. 146).

Assim, o dever do órgão, voltado à garantia do interesse público, será desempenhado pelos agentes públicos que o compõe na medida em que disponham de poderes para instrumentaliza-lo.

Uma característica distintiva dos conselhos enquanto órgãos administrativos é sua natureza colegiada, o que implica dizer que as suas decisões são tomadas por um coletivo de pessoas que não tem relação hierárquica entre si:

(...) formados por uma coletividade de pessoas físicas ordenadas **horizontalmente**, ou seja, com base em uma relação de coligação ou

coordenação, e não uma relação de hierarquia; são pessoas situadas no mesmo plano que devem atuar coletivamente em vez de individualmente, concorrendo a vontade de todas elas ou da maioria para a formação da vontade do órgão. (DI PIETRO, 2017, p. 675)

Pode haver, no entanto, distinções quanto ao papel que cada conselheiro ocupa dentro do colegiado no sentido de viabilizar o desenvolvimento da atividade desse. Por isso, cada conselho tem, em regra, poder para criar seu regimento interno que prevê cargos operacionais, como, por exemplo, presidente e secretário executivo, como uma forma de viabilizar os seus trabalhos.

Os conselhos, por estarem sujeitos ao regime jurídico dos órgãos administrativos:

(...) não gozam em regra de autonomia gerencial, administrativa ou financeira, não podem contrair obrigações, não respondem judicialmente pelos seus atos e, somente em casos excepcionais, que envolvam o exercício de suas prerrogativas decisórias, possuem capacidade postulatória judicial (PEREZ, 2009)

Sobre isso, duas questões merecem destaque. Primeiro, o fato de que a Administração responde judicialmente, na esfera cível, pelos atos de seus órgãos¹⁷. Esse é um dos fatores que motiva uma delimitação precisa das suas competências decisórias, em contraposição ao anseio de parte dos movimentos populares e estudiosos de que todas as decisões dos Conselhos sejam obrigatórias para a Administração.

Para além da responsabilização judicial, essa delimitação é necessária para evitar que diferentes órgãos tenham poder para decidir sobre a mesma matéria, criando conflitos de competência que podem gerar decisões contraditórias e impor um obstáculo para a realização das funções estatais.

A segunda questão é relacionada ao aspecto do poder de controle sobre os atos de órgãos hierarquicamente vinculados. Como os conselhos integram a Administração Direta, muitas vezes vinculados a Ministérios ou Secretarias, seria possível supor que eles estão sujeitos às regras gerais de controle de legalidade ou mesmo de conveniência dos seus atos por órgãos hierarquicamente superiores (PEREZ, 2009, p. 143).

Entretanto, como bem aponta Di Pietro (2000), não há impedimento para que a lei coloque o conselho fora da hierarquia administrativa, por meio da atribuição de competências que devem ser exercidas pelo conselho com exclusividade:

¹⁷ O fato de a Administração ser responsável na esfera civil não afasta a responsabilização pessoal nas esferas administrativa, civil e criminal por eventuais irregularidades no exercício da função de conselheiro.

Mas os colegiados que contam com participação de representantes da sociedade são hoje uma realidade (...). E muitos são colocados fora da hierarquia administrativa, com ampla margem de independência, porque exercem atribuições outorgadas com exclusividade, que não podem ser delegadas a outros órgãos ou avocadas por autoridades superiores.

(...)

A sua independência será tanto maior (...) quanto mais o órgão estiver fora da hierarquia administrativa, recebendo um rol de competências exclusivas expressamente previstas no direito positivo (DI PIETRO, 2000, p. 44-45).

Dado o processo histórico que motivou a criação dos conselhos de políticas públicas, a lei geralmente atribui ao conselho competências exclusivas, impedindo, assim, que outros órgãos da Administração tenham poder de controle de conveniência sobre esses atos ou de avocar, ou seja, retirar unilateralmente do conselho essa competência.

Quanto ao controle interno de legalidade, esse decorre do fato de que os agentes públicos podem ser responsabilizados por atos ilegais que executam. Assim, qualquer agente público tem o dever, quando diante de um ato ilegal, de denunciá-lo à autoridade competente ou, sendo-a, anulá-lo. Caso o conselho constate que esse tipo de controle está sendo utilizado para impor obstáculos às suas prerrogativas, terá capacidade postulatória para discutir a questão em juízo (PEREZ, 2009, p. 142).

Sobre a criação e extinção dos Conselhos, também há questões relevantes. A matéria é regida pela Constituição Federal, que estabelece que a criação e a extinção de órgãos da administração pública dependem de lei (art. 48, XI, CRFB), cuja iniciativa é privativa do Presidente da República. Entretanto, com as alterações aprovadas pela Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001, foi autorizada a organização e funcionamento da administração mediante decreto quando não implicar o aumento de despesa nem a criação ou extinção de órgãos públicos. Antes da referida emenda, a reestruturação de órgãos também dependia de lei para ser alterada¹⁸. Essas regras, por simetria, aplicam-se aos demais Chefes de Executivo em nível estadual e municipal (CARVALHO FILHO, 2015, p. 13-14).

Uma implicação prática dessa possibilidade é que fica facultado aos chefes dos Poderes Executivo proporem a criação dos conselhos por lei que não defina suas competências e autorize que a matéria seja regulamentada por decreto. Considerando o contexto de resistência que os conselhos, em geral, enfrentam dos gestores públicos, apontado nas seções anteriores deste trabalho, isso pode ter, como um efeito, a fragilização da atuação dos conselhos. Essa percepção é apontada por Lima et al. (2014, p. 12) ao afirmarem que a

¹⁸ Ao exigir que um órgão seja criado por lei, a Constituição não impede que a lei autorize a criação de determinados órgãos por ato infra legal.

definição de competências em lei garante maior estabilidade e potencial de continuidade aos Conselhos.

Por isso, conforme destacou Di Pietro (2000), dado o caráter participativo dos conselhos e as resistências que ela gera aos gestores públicos, é importante que as competências decisórias sejam previstas em lei como maior garantia de independência no funcionamento do conselho, garantindo que sua alteração não seja realizada unilateralmente por ato do chefe do Poder Executivo.

Outro aspecto que impacta diretamente no funcionamento dos conselhos é relacionado ao Princípio Federativo. A Constituição Brasileira estabelece a federação como forma do Estado, caracterizada pela descentralização política, e cria no país três círculos de poder com autonomia: a União, os Estados e os Municípios.

A dimensão do poder político dos entes federados é delimitada pela repartição de competências, que dimensiona o poder político de cada círculo de poder. Nesse sentido, matérias de predominante interesse nacional são de competência da união; as de interesse regional, dos Estados; e as de interesse local, dos Municípios.

Carvalho Filho (2015) explica que, no sentido técnico-político, a autonomia de que os entes federativos são dotados garante capacidade de *auto-organização*, o poder para criar seu próprio diploma constitutivo; de *autogoverno*, o poder de organizar seu governo e eleger seus representantes; e de *autoadministração*, o poder de organizar seus próprios serviços.

A autonomia que decorre do sistema federativo tem impacto direto no funcionamento dos Conselhos. Isso porque uma lei nacional não pode criar conselhos em âmbito estadual ou municipal. Há leis nacionais que preveem a obrigatoriedade de criação de conselhos com participação popular como condição para que o município integre programas referentes às políticas públicas, por meio dos quais, em regra, a união faz repasse de recursos para a execução dessas políticas em nível municipal. Essas leis podem inclusive prever exigências quanto a características relacionadas às competências e à composição dos conselhos. No entanto, a criação do conselho dependerá de lei de iniciativa privativa do chefe do poder executivo do respectivo ente, de modo que a estruturação e operacionalização do conselho dependerão de sua iniciativa.

Outro aspecto jurídico importante para a compreensão do poder decisório dos conselhos é buscar interpretá-los a partir da classificação dos diferentes atos da administração. A responsabilidade do Estado referente às políticas públicas é uma tarefa complexa, que exige a atuação de diferentes órgãos públicos em diferentes atividades relacionadas à elaboração,

aprovação, implementação e avaliação dessas políticas. Assim, a atuação desses órgãos estará relacionada a diferentes atos da administração, de acordo com suas competências.

Por ato da administração entende-se “todo ato praticado no exercício da função administrativa” (DI PIETRO, 2017, p. 231). Dentre eles, quatro tipos nos parecem pertinentes à atividade dos Conselhos.

Os *atos materiais* são aqueles que não contêm manifestação de vontade, voltados apenas à execução propriamente dita. A previsão de competências para a prática de atos materiais por conselhos deve ser vista com cautela. Isso porque um ato material pode ser, por exemplo, um *serviço administrativo*, atividade burocrática que não é o que se espera dos conselhos participativos, tendo em vista que a participação da sociedade neles realizada não é remunerada e tem por objetivo, essencialmente, ser um meio de expressão da vontade da sociedade. Por outro lado, ela compreende também os *atos de fiscalização*, que podem ser importantes para o desempenho de outras competências dos Conselhos.

A partir da nossa experiência com Assessoria Jurídica Popular, identificamos também que, muitas vezes, os conselheiros acabam realizando *serviços administrativos* em virtude da falta de suporte de material e de pessoal que deveria ser providenciado pela Administração. Não é raro que conselheiros acabem desenvolvendo essas atividades para possibilitar a continuidade do funcionamento do órgão. Um exemplo comum são as atividades de secretaria dos conselhos, que envolvem a elaboração de pautas, atas, convocações, muitas vezes desempenhadas por conselheiros da sociedade civil sem qualquer remuneração, um ônus que dificulta a atuação de representantes da sociedade nesses conselhos.

Outra categoria importante é a dos *atos normativos*, que são aqueles de efeitos gerais e abstratos, como decretos, portarias, resoluções e regimentos. A maioria dos conselhos tem poder para elaborar seu regimento interno, definindo regras internas sobre seu funcionamento. Trata-se de importante função, pois um regimento bem elaborado é necessário para possibilitar um adequado andamento das pautas submetidas à deliberação dos conselhos.

Os conselhos também podem ter competência para elaborar atos normativos voltados à regulamentação externa ao órgão, relacionadas à execução das políticas públicas a eles pertinentes. Esses casos, excepcionais, também exigem previsão específica em lei que determine o alcance desse poder regulamentar.

Há ainda os *atos opinativos*, que não apresentam conteúdo decisório, como pareceres. São o tipo de ato que, por excelência, pode ser produzidos por *órgãos consultivos* e que, como já explicado no início deste item, podem ter o efeito de limitar a margem de

discrecionariedade da autoridade ou órgão que tem o poder de decisão sobre a respectiva matéria, atendendo ao princípio da motivação.

Por fim, os *atos administrativos* são definidos como “a declaração do Estado ou de quem o represente, que produz efeitos jurídicos imediatos, com observância da lei, sob regime jurídico de direito público e sujeita a controle pelo poder judiciário” (DI PIETRO, 2017, p. 237). Nesse sentido, diferem-se dos demais atos da administração que não geram efeitos jurídicos e dos atos normativos, que produzem efeitos gerais e abstratos, e podem ser nomeados como *atos administrativos propriamente ditos*, para evitar confusões conceituais com os *atos da administração* em geral. No caso dos conselhos, geralmente seus atos administrativos são nomeados como *deliberações*¹⁹.

Muitas vezes, as competências dos conselhos envolvem a atuação na formação de atos compostos, que são aqueles formados a partir de dois atos, um principal e um acessório:

Ato composto é o que resulta da manifestação de dois ou mais órgãos, em que a vontade de um é instrumental em relação a de outro, que edita o ato principal. Enquanto no ato complexo fundem-se vontades para praticar **um ato só**, no ato composto, praticam-se dois atos, um principal e outro acessório; este último pode ser **pressuposto** ou **complementar** daquele. Exemplo: a nomeação do Procurador-Geral da República depende da prévia aprovação pelo Senado Federal (art. 128, §1º da Constituição); A nomeação é o ato principal, sendo a aprovação prévia o ato acessório, **pressuposto** do principal. A dispensa de licitação, em determinadas hipóteses, depende de homologação pela autoridade superior para produzir efeitos; a homologação é ato acessório, complementar do principal (DI PIETRO, 2017, p. 265-266, grifos da autora).

É possível que as decisões de um conselho sejam passíveis de aprovação ou homologação por outros órgãos, ou então que o próprio conselho seja competente para homologar ou aprovar atos de outros órgãos.

A aprovação é ato unilateral e discricionário pelo qual se exerce o controle *anterior*, que autoriza a prática do ato, ou *posterior*, referendando-o. É ato discricionário, pois a lei deixa margem de escolha para o órgão, de acordo com o exame de conveniência e oportunidade. Por seu turno, a homologação é ato unilateral vinculado, por meio do qual se reconhece a legalidade de um ato jurídico, sendo sempre *posterior* a prática do ato principal (DI PIETRO, 2017, p. 272).

Por fim, uma função recorrente nas competências dos conselhos diz respeito à atividade de fiscalização. Geralmente essa atividade, quando interna à administração, decorre

¹⁹ No âmbito do Estado de São Paulo, essa nomenclatura é prevista na lei que regulamenta o processo administrativo (Lei Estadual nº 10.177/98), que prevê, em seu art. 12, que “são atos administrativos: I – de competência privativa: (...) c) dos órgãos colegiados, a deliberação”.

do poder hierárquico ou do autocontrole realizado pela própria autoridade que editou o ato. Além disso, tem se tornado cada vez mais frequente a criação de órgãos especializados no controle interno, que podem realizar atividades de controle prévio, concomitante ou posterior. Essa última modalidade traz, em geral, as vantagens de efetuar um controle mais distante das funções e pessoas a ele sujeitas e de um maior grau de especialização para o exercício dessa atividade (MARRARA, 2016, p. 54).

No caso dos conselhos com competência de fiscalização, eles poderiam atuar de modo análogo aos órgãos especializados de controle. No entanto, é importante verificar quais instrumentos são garantidos pela lei para a realização dessa atribuição, como, por exemplo, a prerrogativa de exigir esclarecimentos dos gestores; e quais devem ser disponibilizados pela administração, como, por exemplo, recursos para realizar inspeções e vistorias. A mera previsão de competência para fiscalização sem garantir os instrumentos para sua realização, provavelmente, tornará inviável o exercício dessa prerrogativa do conselho.

Com base nos apontamentos referentes aos conselhos enquanto órgãos administrativos, esperamos ter evidenciado que as atribuições que podem ser conferidas aos conselhos são muito variadas e que diferentes conselhos podem possuir competências bastante distintas, cujas características podem ser melhor compreendidas quando buscamos entender sobre quais assuntos o conselho tem poder decisório e de que modo esse poder se realiza.

4 ANÁLISE DAS COMPETÊNCIAS DOS CONSELHOS NACIONAIS

Neste capítulo, analisaremos as competências de alguns Conselhos Nacionais, com base nos apontamentos teóricos feitos no capítulo anterior, para categorizar os tipos atos que eles podem produzir e os assuntos sobre os quais eles possuem poder de decisão.

Essa análise vai ao encontro dos apontamentos feitos por Marcelo Kunrath Silva (2011) de que uma das principais dificuldades da avaliação do funcionamento das instituições participativas (IPs) é a expressiva diversidade de fóruns e processos compreendidos por elas. O autor aponta que estudos generalistas envolvem o risco de “unificar um campo muito hegemônico, bloqueando a capacidade de apreender a diversidade de suas configurações empíricas e, especialmente, do seu funcionamento e resultados” (SILVA, 2011, p 234) e que, por outro lado, a ênfase em estudos contextuais, como os diversos estudos de caso sobre o tema, implica o risco de produzirem análises com possibilidades limitadas de generalizações teóricas.

Por isso, o autor sustenta a importância do desenvolvimento de tipologias que permitam uma visualização do modo de funcionamento das IPs:

É preciso diferenciar as IPs a partir das características definidas nas legislações e nos regimentos que as implementam e que regulam seu funcionamento. Mesmo que anteriormente tenha sido salientado que a maneira como essas instituições operam muitas vezes apresenta divergências em relação àquilo que está formalmente estabelecido nas normas que as regulam, é preciso não cair no equívoco de considerar que, neste caso, tais normas podem ser simplesmente desprezadas na análise. De fato, como grande parte das pesquisas sobre IPs demonstram, uma parcela significativa do tempo destes fóruns é consumida em discussões sobre regras de composição e funcionamento. Este aspecto é claro indicador de que, mesmo não operando de forma autônoma e automática, tais regimentos importam (SILVA, 2011, p. 239, grifos do autor).

Um dos focos de avaliação considerado relevante pelo autor é relativo aos possíveis tipos de decisão e ações que podem ser produzidos pelas IPs, as quais são classificadas de acordo com o tipo de incidência que elas podem ter sobre o ciclo das políticas públicas. Nesse sentido, o autor propõe, em caráter exemplificativo, possíveis tipos de IPs, como IP de consulta e diagnóstico; de planejamento; de alocação de recursos; de formulação de políticas; e de fiscalização e monitoramento.

As reflexões propostas pelo autor, além de servir de base para nossa análise, apontam para outra questão importante. Se por um lado os conselhos populares têm formatos muito variados no que diz respeito à sua competência, por outro eles também são muito diversos no que diz respeito à sua composição. Cada conselho tem um modelo específico de escolha dos

representantes e dos cargos diretivos do conselho, que pode ser mais ou menos democrático, embora essa avaliação não seja simples de ser realizada. O que queremos destacar é que, não necessariamente, um conselho com maior poder decisório representa um conselho mais democrático. Como não incluiremos a análise da composição dos conselhos neste trabalho, é importante ter em mente essa ressalva para evitar inferências equivocadas.

Neste capítulo, buscaremos dar um passo no sentido da proposta de Silva (2009), através da análise transversal das competências de determinados Conselhos Nacionais que permita uma melhor compreensão de algumas especificidades de cada um deles, mas também de alguns aspectos comuns.

Para, isso, classificaremos as competências entre competências com conteúdo decisório, competências de conteúdo normativo, competências com conteúdo consultivo e competências com conteúdo fiscalizatório. No tocante as *competências com conteúdo decisório*, buscaremos subclassificá-las de acordo com a etapa em que incidem na formulação das políticas públicas.

Além disso, nem sempre o rol com a previsão de competências prevê, efetivamente, competências. Por isso, quando isso ocorrer, indicaremos as previsões que não se tratam de competências propriamente ditas, conforme a conceituação desenvolvida na seção 3.2. No mesmo sentido, alguns conselhos têm previsões com conteúdo de competências estabelecidas modo difuso na legislação e, por isso, é preciso interpretar as normas que os regulamentam para delas extrair sua competência. Buscaremos identificar esses casos e incluí-los em nossa análise.

Ao analisarmos as competências, utilizamos aspas para indicar a previsão legal exata, enquanto as referências sem aspas indicam apenas o conteúdo da competência extraído a partir da previsão legal. A íntegra de todas as previsões legais e normativas analisadas consta no anexo B.

A amostra dos conselhos buscou contemplar tanto conselhos relacionados a políticas sociais de ampla abrangência (saúde, educação, assistência social, habitação e política urbana), como conselhos relacionados à garantia de direitos de categorias sociais específicas (direitos das mulheres, das pessoas com deficiência, dos negros, da juventude e das crianças e dos adolescentes). Assim, nossa amostra contemplou os conselhos nacionais referentes a essas temáticas, conforme tabela 4, da seção 3.1 deste trabalho.

A escolha por esses conselhos, em específico, considerou também os temas com os quais atuamos por meio do Núcleo de Assessoria Jurídica Popular de Ribeirão Preto. Julgamos isso relevante para a composição da amostra, pois a própria atuação do NAJURP se

desenvolve a partir de demandas sociais concretas, de modo que as atividades do grupo junto a conselhos com essas temáticas revela, em alguma dimensão, a importância deles para os movimentos populares. Além disso, a familiaridade com os temas que decorreu dessa atuação permite que realizemos uma análise de forma mais contextualizada.

4.1 Conselho Nacional dos Direitos das Mulheres

O Conselho Nacional do Direito das Mulheres (CNDM) foi criado em 1985, com a “finalidade de promover em âmbito nacional, políticas que visem a eliminar a discriminação da mulher, assegurando-lhe condições de liberdade e de igualdade de direitos, bem como sua plena participação nas atividades políticas, econômicas e culturais do País”, prevista no artigo 1º da Lei nº 7.353/85, que o criou.

O CNDM tem algumas singularidades que merecem destaque. Foi o primeiro conselho participativo criado no Brasil com relação à garantia de direitos identitários, de modo que sua criação foi um marco do reconhecimento do Estado da desigualdade nas relações de gênero (RODRIGUES, 2005). Além disso, juntamente com os movimentos de mulheres, o CNDM atuou diretamente na campanha pela Constituinte, reivindicando e fomentando a luta pela inclusão dos direitos das mulheres da Constituição (AMÂNCIO, 2013).

As competências do CNDM estão previstas em duas fontes normativas. A primeira é a própria lei que o criou, que além de estabelecer um rol com nove dispositivos relacionados às competências, estabelece também sua estrutura interna, cria um fundo para financiar suas atividades e estabelece regras relacionadas à composição e à escolha de dirigentes. A lei estabelece também que a estruturação, competência e funcionamento do CNDM poderão ser fixados por decreto do Poder Executivo.

Por sua vez, o Decreto 6.412/08, com algumas alterações realizadas pelo Decreto nº 8.202/14, estabelece outras finalidades para o CNDM: um rol com dez dispositivos relacionados às suas competências, algumas disposições gerais sobre seu funcionamento e regras mais democráticas para a composição do conselho do que aquelas previstas na lei. Isso porque a lei estabelece que a escolha das representantes dos movimentos de mulheres, que comporiam um terço do conselho, seria feita por meio de lista tríplice, enquanto o decreto prevê que a escolha das representantes da sociedade civil é feita por meio de processo seletivo, além de prever um aumento da representação da sociedade civil, que passa a ser maioria no CNDM.

Dentre as competências estabelecidas pela Lei nº 7.353/85, identificamos como competências *decisórias* o “poder para formular diretrizes e promover políticas, em todos os níveis da administração direta e indireta, visando à eliminação das discriminações que atingem a mulher” (art. 4º, a); “estimular, apoiar e desenvolver o estudo e o debate da condição da mulher brasileira” (art. 4º, c); e “desenvolver programas e projetos em diferentes áreas de atuação, no sentido de eliminar a discriminação, incentivando a participação social e política da mulher” (art. 4º, i).

A competência para formular diretrizes é recorrente nos conselhos e diz respeito à definição de parâmetros que condicionam a discricionariedade dos órgãos ou autoridades responsáveis por tomar as decisões referentes à execução das respectivas políticas. A atividade de promoção, por sua vez, remete à atividade de divulgação, como, por exemplo, a realização de eventos de conscientização sobre direitos e elaboração de cartilhas explicativas sobre as políticas de combate à discriminação, cuja realização dependerá dos recursos financeiros de que dispõe o CNDM.

A competência para estimular, apoiar e desenvolver estudos e debates também tem seu alcance limitado aos recursos que são dispostos ao CNDM. Isso porque, para além dos estudos e debates desenvolvidos pelo próprio conselho, é evidente que o estímulo e apoio àqueles realizados fora desse serão mais efetivos na medida em que os apoie disponibilizando também recursos financeiros para sua realização. Assim, por exemplo, se dispuser de recursos para tal, poderá o conselho lançar editais para a realização desses estudos e eventos em parceria com universidades, organizações e movimentos sociais, garantindo apoio financeiro do CNDM para financiamento de bolsas, custeio, estrutura de pesquisa etc.

Por fim, a competência para desenvolver programas e projetos em diferentes áreas de atuação tem seu alcance relativizado pela delimitação dos temas sobre os quais os programas e projetos incidirão (eliminar a discriminação, incentivando a participação social e política da mulher) e pela previsão, em outra alínea, da competência de “*propor* medidas objetivando eliminar as formas de discriminação identificadas nos estudos e debates promovidos ou apoiados pelo CNDM” (art. 4º, c). Nesse sentido, parece-nos que essa competência estabelece a possibilidade do CNDM executar programas e projetos por ele desenvolvidos, contudo não alcançando programas e projetos a serem executados por outros órgãos relacionados às respectivas políticas. Assim, os programas e projetos desenvolvidos pelo CNDM também estarão restritos aos recursos de que o órgão dispõe, sendo que políticas que demandem outras fontes de recurso deverão ser *propostas* para o poder executivo, e, por isso, não serão *decididas* pelo conselho.

A lei prevê também outras competências consultivas, como “sugerir ao Presidente da República a elaboração de projetos de lei” relacionados aos direitos das mulheres (art. 4º, d) e “prestar assessoria ao Poder Executivo”, por meio da emissão de pareceres (art. 4º, b). A lei não estabelece situações em que os pareceres são obrigatórios, facultando ao Poder Executivo solicitá-los de modo discricionário.

Há também, no rol de competências da lei, previsões relacionadas à fiscalização, como “acompanhar a elaboração e execução de programas de Governo no âmbito federal, estadual e municipal” (art. 4º, b); “fiscalizar e exigir o cumprimento da legislação que assegura os direitos da mulher” (art. 4º, e); e “receber e examinar denúncias relativas à discriminação da mulher e encaminhá-las aos órgãos competentes, exigindo providências efetivas” (art. 4º, g).

Por fim, a lei estabelece competências relacionadas à articulação externa do CNDM, como o poder de “promover intercâmbio e firmar convênios com organismos nacionais e estrangeiros, públicos ou particulares” (art. 4º, f) e “manter canais permanentes de relação com o movimento de mulheres, apoiando o desenvolvimento das atividades dos grupos autônomos, sem interferir no conteúdo e orientação de suas atividades” (art. 4º, h). A competência para firmar convênios nos parece um importante poder instrumental desse conselho, no sentido de ampliar as possibilidades de efetivação das outras competências, inclusive pela potencialidade de garantir mais recursos financeiros para seu desempenho, desde que o recebimento destes não implique prejuízo ao interesse público.

Em relação às competências previstas pelo Decreto nº 6.142/08, há algumas previsões relacionadas às previstas na lei (Art. 2º, IX e X), mas que ampliam a atuação do conselho para a implementação de ações para a igualdade e equidade de gênero, e não apenas para políticas relacionadas a mulheres²⁰.

Praticamente todas as competências previstas no Decreto são consultivas: “apresentar sugestões para a elaboração do planejamento plurianual do Governo Federal, o estabelecimento de diretrizes orçamentárias e a alocação de recursos no Orçamento Anual da União, visando subsidiar decisões governamentais relativas à implementação do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres – PNPM” (art. 2º, II); “propor a adoção de mecanismos e instrumentos que assegurem a participação e o controle social” (art. 2º, III); “acompanhar, analisar e apresentar sugestões em relação ao desenvolvimento de programas e ações governamentais e a execução de recursos públicos para eles autorizados” (art. 2º, IV); “manifestar-se sobre o mérito de iniciativas legislativas que tenham implicações sobre os

²⁰ Sobre os sentidos das categorias “mulher” e “gênero”, ver Kofes (1993).

direitos das mulheres” (art. 2º, V); e “propor estratégias de ação visando ao acompanhamento, avaliação e fiscalização das políticas de igualdade para as mulheres, desenvolvidas em âmbito nacional, bem como a participação social no processo decisório relativo ao estabelecimento das diretrizes dessas políticas” (art 2º, VI).

Além disso, algumas previsões do Decreto nos parecem problemáticas. Ele estabelece, por exemplo, que compete ao CNDM participar na elaboração de critérios e parâmetros para o estabelecimento e implementação de metas e prioridades que visem assegurar as condições de igualdade às mulheres (art. 2º, I) e participar da organização das conferências nacionais de políticas públicas para as mulheres (art. 2º, VIII), sem, entretanto, definir de que modo e com qual poder se dá essa participação.

Há ainda a previsão de que compete ao CNDM “apoiar a Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República na articulação com outros órgãos da administração pública federal e os governos estaduais, municipais e do Distrito Federal” (art.2º, VII). Essa previsão nos parece equivocada, pois além de não estabelecer o significado que atribui a esse “apoio”, entendemos que deveria ocorrer o oposto, com o órgão de governo fornecendo apoio para as atividades do conselho. Assim, retira-se a centralidade deste na definição das políticas públicas, situando-o como órgão de apoio da referida Secretaria.

4.2 Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

A criação do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) decorre da previsão, no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/90), de que é uma das diretrizes da política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente “a criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis” (art. 88, § 2º).

No âmbito federal, a Lei nº 8.242/91 criou o CONANDA, estabelecendo suas competências e diretrizes para sua composição, bem como criando o Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente (FNCA), que prevê como receitas, dentre outras fontes, a possibilidade de contribuintes efetuarem doações integralmente deduzidas do imposto de renda.

Além do poder de elaborar seu regimento interno (art. 2º, IX), três competências *decisórias* são atribuídas ao CONANDA. A primeira refere-se à elaboração de “normas gerais da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente”, observadas as “linhas de ação e as diretrizes” estabelecidas no ECA (art. 2º, I). Trata-se do poder para

estabelecer diretrizes complementares às previstas na Legislação, voltadas à execução propriamente dita das respectivas políticas.

A segunda é gerir o Fundo Nacional da Criança e do Adolescente e fixar os critérios para sua utilização. Essa competência garante amplos poderes ao conselho para gerir esses recursos, pois cabe a ele tanto definir os critérios de uso como também decidir concretamente sobre sua gestão, o que pode ser feito, por exemplo, por meio do fomento a projetos relacionados aos direitos das crianças e dos adolescentes²¹.

A terceira é “dar apoio aos Conselhos Estaduais e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, aos órgãos estaduais, municipais, e entidades não-governamentais para tornar efetivos os princípios, as diretrizes e os direitos estabelecidos” no ECA (art. 2º, I) e “apoiar a promoção de campanhas educativas sobre os direitos da criança e do adolescente, com a indicação das medidas a serem adotadas nos casos de atentados ou violação dos mesmos” (art. 2º, VIII). A função de apoio exercida pelos conselhos, naturalmente, é limitada pelos recursos de que o conselho dispõe. Considerando o poder de gestão do CONANDA sobre o FNCA, entendemos que ele tem, efetivamente, poder para apoiar órgãos, entidades e campanhas, conforme previsto na sua competência.

Há ainda competências relacionadas a atos consultivos, como “acompanhar o reordenamento institucional propondo, sempre que necessário, modificações nas estruturas públicas e privadas destinadas ao atendimento da criança e do adolescente” (art. 2º, VII) e “acompanhar a elaboração e a execução da proposta orçamentária da União, indicando modificações necessárias à consecução da política formulada para a promoção dos direitos da criança e do adolescente” (art. 2º, IX). Nesses casos, há previsão expressa das ações que o conselho deve tomar, ainda que meramente consultivas.

Por fim, as demais competências do CONANDA estão associadas à fiscalização das ações de execução (art. 2º, I), a “zelar pela aplicação da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente” (art. 2º, II) e à avaliação da “política estadual e municipal e a atuação dos Conselhos Estaduais e Municipais da Criança e do Adolescente” (art. 2º, IV). Nesses casos, entretanto, a lei não aponta quais instrumentos o conselho possui para efetivá-las ou ações que devem decorrer dessas competências, o que lhes retira o *poder* que é característico das competências propriamente ditas. Assim, embora previstas como

²¹ É comum que o fomento seja realizado por meio de editais para seleção de projetos. Em 2017, por exemplo, o CONANDA publicou edital com previsão de destinação de até 8 milhões de reais para os projetos aprovados. Edital disponível em: <<http://www.direitosdacrianca.gov.br/conteudos/anexos-edital-2017>>.

competências, essas previsões acabam tendo o efeito de apenas indicar diretrizes relacionadas às finalidades do Conselho, sem atribuir concretamente um poder a ele.

Há ainda o Decreto 5.089/04 que dispõe também sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do CONANDA. Entretanto, o rol de competências estabelecido pelo Decreto é idêntico ao previsto pela lei.

4.3 Conselho Nacional de Saúde

O Conselho Nacional de Saúde tem fundamento legal na Lei nº 8.142/90, que estabelece que o Sistema Único de Saúde (SUS) contará, em esfera de governo, com conselhos para atuarem “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 do governo”.

Essa caracterização prevê dois aspectos importantes relacionados aos conselhos de saúde. Primeiro, que suas competências incidem sobre toda a política de saúde, destacando o controle sobre os aspectos financeiros, que são centrais para o planejamento e execução de qualquer política. Segundo, que as decisões do Conselho estarão sujeitas a *homologação*, e não a *aprovação* do chefe do poder executivo, o que resulta em poder de controle apenas sobre a legalidade dos atos, e não sobre o conteúdo discricionário das decisões.

A mesma lei prevê, ainda, que compete aos conselhos a aprovação de seus regimentos internos e também do regimento interno das respectivas conferências de saúde.

Os conselhos de saúde têm uma característica peculiar em relação aos demais conselhos por estarem integrados de modo mais orgânico na legislação referente à saúde, o que se expressa na identificação de previsões de competências do CNS em quatro leis, dois decretos e mesmo em uma resolução do próprio CNS. Os outros conselhos geralmente têm a previsão de suas competências estabelecida apenas em um rol previsto na lei que o cria ou no decreto que o regulamenta.

A própria Lei 8.080/90, a lei orgânica do SUS, estabelece que os Conselhos de Saúde têm poder para aprovar determinadas decisões de outros órgãos do SUS sobre os aspectos operacionais, financeiros e administrativos (art. 14-A, I e art. 26) e estabelecer “as diretrizes a serem observadas na elaboração dos planos de saúde” (art. 33), ambas competências *decisórias*. A referida lei estabelece, ainda, o poder genérico de fiscalização dos conselhos sobre a conta especial criada para o depósito dos recursos do SUS.

Por sua vez, a Lei Complementar nº 141/12 estabelece que compete aos Conselhos aprovar critérios relacionados à inclusão de determinadas despesas para efeito de apuração dos recursos mínimos a serem investidos na saúde, bem como que compete ao CNS aprovar a metodologia pactuada na comissão intergestores tripartite para a definição e publicação dos montantes a serem transferidos a cada Estado, ao Distrito Federal e a cada Município para custeio das ações e serviços públicos de saúde. Essa competência do CNS ilustra a interdependência dos órgãos que compõem a gestão do SUS, no sentido de buscar dividir as atribuições conforme a finalidade de cada um deles.

Outra competência prevista para os conselhos de saúde é a deliberação sobre as diretrizes para o estabelecimento de prioridades do processo de planejamento e elaboração dos planos plurianuais, das leis de diretrizes orçamentárias, das leis orçamentárias e dos planos de aplicação dos recursos dos fundos de saúde da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 30).

Por fim, uma competência consultiva dos conselhos de saúde estabelecida pela Lei Complementar nº 141/12 é a de emitir parecer conclusivo, referente ao relatório quadrimestral de gestão dos recursos do SUS, o qual é elaborado de acordo com modelo padronizado pelo CNS, sobre o cumprimento ou não das normas estatuídas na legislação, ao qual deve ser dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público (art. 36). Além disso, os conselhos devem avaliar, junto ao relatório de execução orçamentária, o relatório do gestor da saúde sobre a repercussão dessa execução nas condições de saúde e na qualidade dos serviços de saúde das populações respectivas e encaminhar ao Chefe do Poder Executivo as indicações para que sejam adotadas as medidas corretivas necessárias. Essa competência dá aos conselhos de saúde poder semelhante ao garantido aos Tribunais de Contas pela Lei Complementar nº 101/00, em relação às prestações de contas realizadas pelo executivo perante o órgão. Assim, garante ao conselho um instrumento de controle típico de órgão especializado na avaliação e controle das finanças públicas.

Praticamente todas as competências analisadas, até então, são garantidas a todos os conselhos de saúde, em âmbito federal, estadual e municipal. Nesse sentido, o modo como os conselhos são articulados à execução das políticas torna a criação desses órgãos necessária para sua efetividade. Além disso, a Lei 8.142/90 prevê expressamente que, caso os Municípios ou os Estados não criem os mecanismos de participação previstos na lei, os recursos concernentes à saúde serão administrados, respectivamente, pelo Estado ou pela União. Por isso, conforme consta na Tabela 6, os conselhos foram criados na quase totalidade dos municípios.

Por sua vez, o Decreto 5.839/06 estabelece um rol de competências específico para o CNS, no qual constam regras sobre composição, eleição de representantes e da sua presidência, bem como a sua estruturação interna. Algumas das competências previstas no Decreto remetem àquelas presentes na legislação. Há, porém, outras que, aparentemente, são previstas apenas no Decreto.

As competências para “aprovar os critérios e os valores para remuneração de serviços e os parâmetros de cobertura de assistência” (art. 2º, VI), “propor critérios para a definição de padrões e parâmetros assistenciais” (art. 2º, V) e “articular-se com o Ministério da Educação quanto à criação de novos cursos de ensino superior na área de saúde, no que concerne à caracterização das necessidades sociais” (art. 2º, VIII) também reforçam o caráter articulado do conselho, por meio do estabelecimento de critérios relacionados a decisões de outros órgãos e da atuação em conjunta quando houver pertinência temática.

Há ainda a competência para “elaborar cronograma de transferência de recursos financeiros aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, consignados ao Sistema Único de Saúde – SUS” (art. 2º, III) e “acompanhar o processo de desenvolvimento e incorporação científica e tecnológica na área de saúde, visando à observação de padrões éticos compatíveis com o desenvolvimento sócio-cultural do País” (art. 2º, VII).

Por fim, estabelece também o poder de “acompanhar e controlar a atuação do setor privado da área da saúde, credenciado mediante contrato ou convênio” (art. 2º, VI). Nesse caso, temos um exemplo de competência que, corretamente, ao mesmo tempo em que prevê o dever do conselho – controlar a atuação do setor privado –, define também o poder instrumental para efetuar esse controle – poder para credenciamento das instituições privadas.

Uma última fonte relacionada às competências do Conselho Nacional de Saúde consiste na Resolução nº 453/12, do próprio CNS, que contém diretrizes para instituição, reformulação, reestruturação e funcionamento dos Conselhos de Saúde. Apesar de prever um extenso rol de competências, que constam do Anexo B deste trabalho, é importante destacar que não é a Resolução que as atribui aos Conselhos. As normas contidas nessa resolução decorrem da previsão do poder regulamentar que os conselhos têm sobre sua própria atividade (art. 1º, II, § 5º da Lei 8.142/90) e, por isso, estabelecem diretrizes para o funcionamento e para o exercício das competências que decorrem da lei.

4.4 Conselho Nacional de Assistência Social

O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) tem fundamento na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que estabelece os princípios, as diretrizes e a organização da gestão da Assistência Social, a ser realizada por meio do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), “integrado pelos entes federativos, pelos respectivos conselhos de assistência social e pelas entidades e organizações de assistência social” abrangidas pela LOAS (art. 6º, § 2º). A própria LOAS institui o CNAS, estabelecendo regras sobre sua composição e suas competências.

Algumas competências são relacionadas ao orçamento e transferência de recursos entre os entes federativos, determinando poder *decisório* de “estabelecer diretrizes, apreciar e aprovar os programas anuais e plurianuais do Fundo Nacional de Assistência Social” (art. 18, XI), “apreciar e aprovar a proposta orçamentária da Assistência Social a ser encaminhada pelo órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social” (art. 18, VIII), “aprovar critérios de transferência de recursos para os Estados, Municípios e Distrito Federal” (art. 18, IX). Nesse sentido, o conselho tem amplo poder para atuar na definição da aplicação dos recursos destinados à execução das políticas de Assistência Social.

Há também competências que estabelecem poder *decisório* sobre questões centrais de execução da política, como o poder de “aprovar a Política Nacional de Assistência Social” (art. 18, I), de “normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social” (art. 18, II). Assim, além de ter poder para aprovar o principal instrumento de execução da política de Assistência Social, o conselho tem também poder normativo, ou seja, poder de decidir, genérica e abstratamente, sobre critérios para a prestação de serviços das entidades e organizações públicas e privadas.

O CNAS tem também competência para elaborar e aprovar seu Regimento Interno (art. 18, XIII) e para “indicar o representante do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) junto ao Conselho Nacional da Seguridade Social (art. 18, XII).

Essas competências estão associadas a outras com conteúdo fiscalizatório, como “acompanhar e fiscalizar o processo de certificação das entidades e organizações de assistência social no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome” (art. 18, III); “zelar pela efetivação do sistema descentralizado e participativo de assistência social” (art. 18, V); e “acompanhar e avaliar a gestão dos recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos programas e projetos aprovados” (art. 18, X). Essas competências, no

entanto, não estabelecem instrumentos adequados para seu cumprimento ou ações que devam decorrer de eventuais irregularidades identificadas no seu desempenho. Há também a previsão de competência para “apreciar relatório anual que conterà a relação de entidades e organizações de assistência social certificadas como beneficentes e encaminhá-lo para conhecimento dos Conselhos de Assistência Social dos Estados, Municípios e do Distrito Federal” (art. 18, IV), que, em virtude da vagueza do sentido de *apreciar*, não nos permite afirmar se o conselho tem o poder para *aprovar* o referido relatório ou apenas *examiná-lo*, sem qualquer poder de decisão sobre ele.

Algumas previsões contêm apenas deveres do Conselho, e não propriamente competências, como “convocar ordinariamente a cada quatro anos a Conferência Nacional de Assistência Social” (art. 18, VI) e “divulgar, no Diário Oficial da União, todas as suas decisões, bem como as contas do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e os respectivos pareceres emitidos” (art. 18, XIV), e por isso, não deveriam constar no rol das competências do conselho.

4.5 Conselho Nacional de Educação

O Conselho Nacional de Educação foi criado pela Lei nº 4.024/61, mas os dispositivos relacionados ao conselho tem redação dada pela Lei nº 9.131/95.

As competências conferidas pela lei são, em sua maioria, *consultivas*, como “subsidiar a elaboração e acompanhar a execução do Plano Nacional de Educação” (art. 7º, § 1º, a); “manifestar-se sobre questões que abranjam mais de um nível ou modalidade de ensino (art. 7º, § 1º, b); assessorar o Ministério da Educação e do Desporto no diagnóstico de problemas relacionados aos sistemas de ensino (art. 7º, § 1º, c); “emitir parecer sobre assuntos da área educacional, por iniciativa de seus conselheiros ou quando solicitado pelo Ministro de Estado da Educação” (art. 7º, § 1º, d); “analisar e emitir parecer sobre questões relativas à aplicação da legislação educacional, no que diz respeito à integração entre os diferentes níveis e modalidade de ensino (art. 7º, § 1º, f); e “elaborar o seu regimento, a ser aprovado pelo Ministro de Estado da Educação” (art. 7º, § 1º, g).

A lei prevê, ainda, competência para “deliberar sobre medidas para aperfeiçoar os sistemas de ensino, especialmente no que diz respeito à integração dos seus diferentes níveis e modalidades” (art. 7º, § 1º, c), mas não especifica os efeitos que essa deliberação tem para a Administração. Há ainda uma previsão de “manter intercâmbio com os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal” (art. 7º, § 1º, e), que não tem conteúdo de competência.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96), por sua vez, atribui competência *decisória* ao CNE, relacionada à execução das políticas educacionais, como o poder para estabelecer diretrizes da Base Nacional Comum Curricular do ensino médio (art. 35-A) e as diretrizes curriculares nacionais da educação profissional técnica de nível médio (art. 36-B, parágrafo único, I) e dos cursos de educação profissional tecnológica de graduação e pós-graduação (art. 39, § 3º).

Estabelece, ainda, a competência para indicar as universidades responsáveis pelo registro dos diplomas conferidos por instituições não-universitárias (art. 48, §1º) e para dispor sobre critérios da complementação pedagógica para que profissionais graduados sejam considerados profissionais da educação escolar básica (art. 61, V). Define, por fim, competência *consultiva* para se manifestar antes do Ministério da Educação estabelecer nota mínima em exame nacional aplicado aos concluintes do ensino médio como pré-requisito para o ingresso em cursos de graduação para formação de docentes (art. 62, § 6º).

4.6 Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência

O Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência (CONADE) tem sua criação prevista na lei que estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios, que, atualmente, tem redação definida pela Medida Provisória nº 782/17. A Medida Provisória vincula o CONADE ao Ministério dos Direitos Humanos e não lhe prevê competências.

A regulamentação de suas competências e composição é feita pelo Decreto nº 3.298/99, que prevê, como competências *decisórias*, “aprovar o plano de ação anual da Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência - CORDE” (art. 11, VIII) e “elaborar o seu regimento interno” (art. 11, X).

As competências *consultivas* do conselho são “propor a elaboração de estudos e pesquisas que objetivem a melhoria da qualidade de vida da pessoa portadora de deficiência” (art. 11, VI); “propor e incentivar a realização de campanhas visando à prevenção de deficiências e à promoção dos direitos da pessoa portadora de deficiência” (art. 11, VII); e “acompanhar a elaboração e a execução da proposta orçamentária do Ministério da Justiça, sugerindo as modificações necessárias à consecução da Política Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência” (art. 14, III).

As previsões referentes a “zelar pela efetiva implantação da Política Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência” (art. 14, I) e “zelar pela efetivação do sistema

descentralizado e participativo de defesa dos direitos da pessoa portadora de deficiência” estabelecem *competências imperfeitas*, pois não definem o poder instrumental que faz com que a ação prevista incida sobre algum fluxo decisório da administração.

Da mesma forma ocorre com as previsões de “acompanhar o planejamento e avaliar a execução das políticas setoriais de educação, saúde, trabalho, assistência social, transporte, cultura, turismo, desporto, lazer, política urbana e outras relativas à pessoa portadora de deficiência” (art. 14, II); “acompanhar e apoiar as políticas e as ações do Conselho dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” (art. 14, V); e “acompanhar, mediante relatórios de gestão, o desempenho dos programas e projetos da Política Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência” (art. 14, IX). Embora sejam atividades que contribuam para o desempenho das outras competências, essas previsões não são competências propriamente ditas. Na verdade, são um rol de atividades que subsidia o desempenho das demais competências, e sua previsão em lei as transforma em um encargo, um dever do conselho, sem a relação direta com algum poder instrumental.

4.7 Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial

O Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR) foi criado pela Lei nº 10.678/03 como órgão integrante da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, da Presidência da República e teve sua composição, estruturação, competências e funcionamento regulamentados pelo Decreto nº 4.885/03.

Um fato que merece destaque é que o Estatuto da Igualdade Racial (Lei nº 12.288/10), aprovado em 2010, poderia ter incorporado a previsão de competências para o CNPIR, mas, ao contrário, sequer menciona diretamente o CNPIR. O Estatuto ainda estabelece apenas a faculdade de que os Estados e Municípios instituam conselhos de promoção da igualdade racial, o que garantiria prioridade no repasse de recursos federais. Atualmente, o CNPIR tem previsão na Medida Provisória nº 782/17 – que estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios – como órgão integrante da estrutura básica do Ministério dos Direitos Humanos.

No tocante às competências, o Decreto nº 4.885/03 estabelece uma série de *competências consultivas*, como “propor estratégias de acompanhamento, avaliação e fiscalização de diretrizes das políticas de promoção da igualdade racial” (art. 2º, II); “apreciar anualmente a proposta orçamentária da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e sugerir prioridades na alocação de recursos” (art. 2º, III); “apresentar

sugestões para a elaboração do planejamento plurianual do Governo Federal, o estabelecimento de diretrizes orçamentárias e a alocação de recursos no Orçamento Anual da União” (art. 2º, V) “propor a realização processo organizativo da conferência nacional de promoção da igualdade racial” (art. 2º, VI); “acompanhar, analisar e apresentar sugestões em relação ao desenvolvimento de programas e ações governamentais” (art. 2º, VII); “zelar, acompanhar e propor medidas de defesa de direitos de indivíduos e grupos étnico-raciais afetados por discriminação racial e demais formas de intolerância” (art. 2º, XI); “propor a atualização da legislação relacionada com as atividades de promoção da igualdade racial” (art. 2º, XII); e “propor a realização de seminários ou encontros regionais sobre temas constitutivos de sua agenda, bem como estudos sobre a definição de convênios na área da promoção da igualdade racial a serem firmados pela Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial com organismos nacionais e internacionais públicos e privados” (Art. 2º, Parágrafo único).

As competências *decisórias* do CNPIR são restritas às suas atividades internas, como “definir suas diretrizes e programas de ação” (art. 2º, XIII) e “elaborar seu regimento interno” (art. 2º, XIV).

O Decreto prevê também algumas competências relativamente indefinidas, como “participar na elaboração de critérios e parâmetros para a formulação e implementação de metas e prioridades para assegurar as condições de igualdade à população negra e de outros segmentos étnicos da população brasileira” (art. 2º, I); “zelar pelas deliberações das conferências nacionais de promoção da igualdade racial” (art. 2º, VII); e “zelar pelos direitos culturais da população negra, especialmente pela preservação da memória e das tradições africanas e afro-brasileiras, bem como dos demais segmentos étnicos constitutivos da formação histórica e social do povo brasileiro (art. 2º, X). A falta de definição sobre o modo de *participar* dessa elaboração ou de *zelar* pelos referidos direitos prejudica a efetividade dessas previsões.

A previsão de “articular-se com órgãos e entidades públicas ou privadas, especialmente aqueles que tenham como objetivo a promoção, o desenvolvimento e a implementação de ações de igualdade racial, objetivando ampliar a cooperação mútua e estabelecer estratégias comuns para a implementação da política de igualdade racial e o fortalecimento do processo de controle social” (art. 2º, IX) nos parece desnecessária, pois essa articulação decorre naturalmente do processo de elaboração das políticas públicas e, portanto, não estabelece nenhum poder em específico ao conselho.

Há ainda duas previsões que nos parecem problemáticas. Primeiro, a previsão de “participar de eventos que tratem de políticas públicas de interesse da população negra e de outros segmentos étnicos da população brasileira” (art. 2º, VI) parece não estabelecer uma competência, mas apenas listar uma atividade que o conselho pode ter para a consecução das suas finalidades. Segundo, a previsão de “apoiar a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial na articulação com outros órgãos da administração pública federal e os governos estadual, municipal e do Distrito Federal” (art. 2º, IV) nos parece equivocada em seu sentido, pois é o CNPIR que deveria contar com o apoio da respectiva secretaria para o desempenho de suas atividades.

4.8 Conselho Gestor do FNHIS

O conselho gestor do FNHIS foi instituído pela Lei nº 11.124/05 como órgão integrante do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). Em que pese o conselho estar praticamente inativo em função do deslocamento dos recursos das políticas habitacionais para o Programa “Minha Casa, Minha Vida”, que não opera dentro da sistemática do SNHIS (ANTONIETTO; SEVERI; SANTOS, 2016), entendemos que a análise de suas competências é importante em função do histórico da criação do SNHIS, relacionado às reivindicações dos movimentos populares (MARICATO, 2014).

A Lei nº 11.124/05 prevê um rol relativamente curto de competências para o Conselho, com apenas seis incisos. Entretanto, todos eles estabelecem *competências decisórias*.

O foco das competências é sobre a gestão dos recursos financeiros, como “estabelecer diretrizes e critérios de alocação dos recursos do FNHIS” (art. 15, I); “aprovar orçamentos e planos de aplicação e metas anuais e plurianuais dos recursos do FNHIS” (art. 15, II); e “deliberar sobre as contas do FNHIS” (art. 15, III). Assim, o conselho tem sua atuação concentrada nas etapas prévias à utilização dos recursos do FNHIS, com o estabelecimento de diretrizes e a aprovação do planejamento do uso dos recursos, bem com na etapa posterior à aplicação destes últimos, por meio da aprovação das contas do Fundo.

Há ainda a previsão para “dirimir dúvidas quanto à aplicação das normas regulamentares, aplicáveis ao FNHIS, nas matérias de sua competência” (art. 15, IV), que possibilita ao conselho suprir lacunas de diretrizes por ele elaboradas; a competência para “fixar os valores de remuneração do agente operador” do SNHIS (art. 15, V), no caso, a Caixa Econômica Federal; e a competência para “aprovar seu regimento interno” (art. 15, VI).

4.9 Conselho das Cidades

O Conselho das Cidades (ConCidades) é mais um dos conselhos criados diretamente na lei que estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios, que, atualmente, tem redação definida pela Medida Provisória nº 782/17. Não há previsão de suas competências na lei.

O conselho é regulamentado pelo Decreto nº 5.790/06, que dispõe sobre sua composição, estruturação, competências e funcionamento.

Estão previstas apenas duas competências *decisórias* pouco relevantes, a de “eleger os membros para o Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, na forma e no quantitativo fixados pelo regulamento previsto no art. 10, § 3º, da Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005 (art. 3º, XIV) e a de “aprovar seu regimento interno e decidir sobre as alterações propostas por seus membros” (art. 3º, XXII). Como vimos, o Conselho Gestor do FNHIS está praticamente inativo e a competência para elaborar os regimentos internos incide apenas sobre a atividade do próprio conselho.

A maioria das competências atribuídas ao ConCidades é *consultiva*, como “propor programas, instrumentos, normas e prioridades da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano” (art. 3º, I); “acompanhar e avaliar a implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (...) e recomendar as providências necessárias ao cumprimento de seus objetivos” (art. 3º, II); “propor a edição de normas gerais de direito urbanístico e manifestar-se sobre propostas de alteração da legislação pertinente” (art. 3º, III); “emitir orientações e recomendações sobre a aplicação do Estatuto da Cidade e dos demais atos normativos relacionados ao desenvolvimento urbano” (art. 3º, IV); “propor diretrizes e critérios para a distribuição regional e setorial do orçamento anual e do plano plurianual do Ministério das Cidades” (art. 3º, XI); e “propor a criação de mecanismos de articulação entre os programas e os recursos federais que tenham impacto sobre o desenvolvimento urbano” (art. 3º, XII).

Há um amplo rol de competências relacionadas à *promoção* de estudos e eventos relacionados às políticas urbanísticas, como “promover, em parceria com organismos governamentais e não-governamentais, nacionais e internacionais, a identificação de sistemas de indicadores, no sentido de estabelecer metas e procedimentos com base nesses indicadores, para monitorar a aplicação das atividades relacionadas com o desenvolvimento urbano” (art. 3º, VII); “estimular ações que visem propiciar a geração, apropriação e utilização de

conhecimentos científicos, tecnológicos, gerenciais e organizativos pelas populações das áreas urbanas (art. 3º, VIII); “promover a realização de estudos, debates e pesquisas sobre a aplicação e os resultados estratégicos alcançados pelos programas e projetos desenvolvidos pelo Ministério das Cidades (art. 3º, IX); e “promover, quando necessário, a realização de seminários ou encontros regionais sobre temas de sua agenda, bem como estudos sobre a definição de convênios na área de desenvolvimento urbano sustentável e da propriedade urbana, a serem firmados com organismos nacionais e internacionais públicos e privados” (art. 3º, XIII).

A lei prevê que, para o cumprimento de suas funções, “o ConCidades contará com recursos orçamentários e financeiros consignados no orçamento do Ministério das Cidades” (art. 13). Desse modo, o conselho não possui qualquer autonomia financeira e o desempenho efetivo dessas competências, e, portanto, de sua dimensão *decisória*, fica condicionado ao volume de recursos a ele destinado.

Além disso, há previsões relacionadas à articulação do ConCidades com outros órgãos públicos relacionados às políticas urbanas como “promover a cooperação entre os governos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e a sociedade civil na formulação e execução da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano” (art. 3º, V); “incentivar a criação, a estruturação e o fortalecimento institucional de conselhos afetos à política de desenvolvimento urbano nos níveis municipais, regionais, estaduais e do Distrito Federal” (art. 3º, VI); e “estimular a ampliação e o aperfeiçoamento dos mecanismos de participação e controle social, por intermédio de rede nacional de órgãos colegiados estaduais, regionais e municipais, visando fortalecer o desenvolvimento urbano sustentável” (art. 3º, X).

Esse tipo de atividade não possui conteúdo de competência, pois nada mais são do que atividades que decorrem da finalidade do órgão, e não dos poderes que possui para desempenhá-las.

Por fim, a previsão de “dar publicidade e divulgar seus trabalhos e decisões” (art. 3º, XV) não se trata de uma competência, mas um dever geral dos órgãos públicos.

4.10 Conselho Nacional da Juventude

O Conselho Nacional da Juventude (CONJUVE) foi criado pela Lei nº 11.129/05, mas a lei não especificou suas competências. Posteriormente, o Estatuto da Juventude (lei 12.852/13) foi aprovado, em 2013, e trouxe previsões relacionadas aos objetivos e atribuições gerais dos conselhos de juventude.

O Estatuto garante aos Conselhos de Juventude competência *consultiva* para “assessorar o Poder Executivo local na elaboração dos planos, programas, projetos, ações e proposta orçamentária das políticas públicas de juventude” (art. 46, V).

Há ainda a previsão da competência para “expedir notificações” (art. 46, III), mas a lei não estabelece maiores detalhes sobre o que motivaria essas notificações e quais efeitos poderiam gerar.

Outras previsões não possuem conteúdo de competência. É o caso de “solicitar informações das autoridades públicas” (art. 46, IV), que é faculdade atribuída a qualquer órgão no exercício de suas funções; ou as previsões de “encaminhar ao Ministério Público notícia de fato que constitua infração administrativa ou penal contra os direitos do jovem garantidos na legislação” (art. 46, I) e “encaminhar à autoridade judiciária os casos de sua competência” (art. 46, II), que nos parecem deveres de qualquer órgão público.

Apesar do Estatuto prever expressamente que “a lei, em âmbito federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, disporá sobre a organização, o funcionamento e a composição dos conselhos de juventude” (art. 45, §1º), o CONJUVE foi regulamentado por meio do Decreto nº 9.024/17, e não por lei.

O decreto estabelece como competência *decisória* o poder para “promover a realização de estudos, debates e pesquisas sobre a situação juvenil, com vistas a contribuir na elaboração de propostas de políticas públicas” (art. 2º, III). Esse poder, entretanto, fica condicionado aos recursos disponibilizados ao conselho por dotações orçamentárias da Secretaria de Governo da Presidência da República (Art. 14).

As competências *consultivas* previstas no Decreto são “propor estratégias de acompanhamento e avaliação da política nacional de juventude” (art. 2º, I); e “apresentar propostas de políticas públicas e outras iniciativas que visem a assegurar e a ampliar os direitos da juventude” (art. 2º, IV)

Também o CONJUVE traz como competência a previsão de “apoiar a Secretaria Nacional de Juventude da Secretaria de Governo da Presidência da República na articulação com outros órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta, de Governos municipais, estaduais e do Distrito Federal e com as organizações da sociedade civil” (art. 2º, II), o que, como temos defendido nas análises acima, parece-nos uma distorção da função dos conselhos.

São previstas também competências relacionadas à articulação externa, como “articular-se com os conselhos municipais, estaduais e do Distrito Federal e outros conselhos setoriais de juventude, para ampliar a cooperação mútua e o estabelecimento de estratégias

comuns de implementação de políticas públicas de juventude” (art. 2º, V); e “fomentar o intercâmbio entre organizações juvenis nacionais e internacionais” (art. 2º, VI).

4.11 Considerações sobre as matizes das competências dos conselhos

Quando comparamos apenas as competências que identificamos como *decisórias* nos Conselhos Nacionais, verifica-se que elas são muito diferentes entre si. Podemos perceber isso nas competências decisórias relacionadas à aplicação de recursos destinados às políticas públicas. Assim, mesmo quando comparamos conselhos que têm previsão de caráter deliberativo, as diferenças entre o poder atribuído a eles podem ser muito grandes. Por exemplo, enquanto o CNS possui competência para aprovar tanto questões financeiras e orçamentárias, quanto critérios relacionados à execução das políticas de saúde em si, o ConCidades, que também prevê caráter deliberativo, tem poder de decidir apenas a indicação de representantes para o Conselho Gestor do FNHIS e sobre seu regimento interno, sendo que as outras atribuições do conselho, quando não são consultivas, dependem do repasse de recursos do Ministério das Cidades. Por isso, entendemos que a categoria *deliberativo* prevista nas leis e normas relacionadas aos conselhos são insuficientes para determinar o seu poder decisório, de modo que sua determinação exige uma detida análise das competências atribuídas a eles.

As competências relacionadas aos *recursos financeiros destinados às políticas públicas*, por exemplo, mostram como elas podem variar entre os conselhos. Há casos em que eles têm poder de decisão para aprovar as propostas orçamentárias e também os relatórios de execução orçamentária sobre a totalidade dos recursos destinados às respectivas políticas públicas, como é o caso do CNS, do CNAS. Em outros casos, os conselhos têm poder decisório apenas sobre um fundo criado, especificamente, para ser por ele gerido. Nesses casos, o conselho tem amplo poder de decisão sobre a utilização desses recursos. Entretanto, o poder efetivo desses órgãos, nesses casos, dependerá das fontes de recursos que a lei estabelece ao fundo. Se elas garantirem um fluxo contínuo de recursos para o conselho, então se garante efetividade do poder decisório a ele atribuído. Esse nos parece ser o caso dos CONANDA, cujo fundo tem como uma das fontes de recursos doações que podem ser integralmente deduzidas do imposto de renda de pessoas físicas ou jurídicas. Entretanto, outros conselhos, como o CNDM, que também tem um fundo próprio, não contam com esse benefício, o que demonstra que os critérios para destinação dos recursos para fundos podem ser bastante desiguais.

A falta de fontes de recursos para esses fundos de conselhos pode, inclusive, causar a sua inoperância. É o que tem ocorrido nos últimos anos com o Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), que teve seus recursos deslocados para o Programa “Minha Casa, Minha Vida”. Esse conselho poderia ser de grande relevância para a participação popular nas políticas habitacionais, pois possui competência para estabelecer diretrizes de aplicação dos recursos relacionados à habitação de interesse social e também para aprovar os orçamentos prévios e a prestação de contas dos recursos do FNHIS. Quando ele foi criado, havia a expectativa de que todos os recursos do governo federal para as políticas habitacionais de interesse social fossem geridos por meio desse sistema. Entretanto, com o deslocamento dos recursos de habitação de interesse social para o Programa “Minha Casa, Minha Vida”, que opera de modo paralelo ao FNHIS, as competências *decisórias* desse conselho perderam seu objeto (ANTONIETTO; SEVERI; SANTOS, 2016). Assim, o caso do Conselho Gestor do FNHIS é exemplar das estratégias que podem ser utilizadas pela Administração Pública para se esquivar do poder decisório desses órgãos.

A maioria dos conselhos, entretanto, tem poder apenas *consultivo* sobre a definição dos aspectos orçamentários de suas políticas.

Outra importante competência decisória é a *formulação de diretrizes* para a elaboração e execução das políticas públicas. As diretrizes estabelecem as prioridades da política, direcionando todas as etapas do seu ciclo, desde a elaboração, definição e execução da agenda de determinado ciclo, bem como na avaliação de seus resultados. Mas a formulação de diretrizes não se confunde, por um lado, com princípios, nem, por outro, com a própria política pública. Nos termos de Bucci (1997, p. 96) a “escolha das diretrizes da política, os objetivos de determinado programa não são simples princípios de ação, mas são os vetores para a implementação concreta de certas formas de agir do poder público, que levarão a certos resultados”. Nesse sentido, ao estabelecer uma diretriz, diminui-se a margem de discricionariedade do órgão competente para definir aspectos concretos da política. Dos conselhos analisados, possuem essa competência o CNDM, o CNS, o CNAS, o CNE, o Conselho Gestor do FNHIS. O ConCidades e o CNPIR têm competência apenas para propô-las.

Alguns conselhos, como o CNDM, o CONANDA e o CONADE, preveem competências para *apoiar* estudos, debates, órgãos, entidades não governamentais e campanhas. Entretanto, a previsão dessas competências não estabelecia a espécie de apoio (material, financeiro, político, técnico etc.), o que poderia impor óbices à sua efetividade. Nos casos dos conselhos que tem poder de gestão sobre recursos, entendemos que eles podem ser

utilizados, nesse caso, para prestar apoio financeiro, como é o caso do CNDM e o CONANDA. O CONADE, entretanto, como depende de recursos do Executivo, tem restrições para cumprir essa competência.

Há, ainda, algumas previsões que determinam que compete ao conselho *apoiar* a própria secretaria ou ministério ao qual está vinculado, como é o caso do CNDM, do CNPIR e do CONJUE. Entendemos que essa previsão subverte o papel dos conselhos em dois sentidos. Primeiro, porque atinge a sua autonomia de se posicionarem contrariamente à decisões dos órgãos aos quais estão vinculados. Segundo, porque nos parece que o correto é o oposto, com os Ministérios e Secretarias apoiando as atividades dos conselhos.

Destaca-se ainda que apenas dois conselhos têm caráter apenas consultivo: o CNPIR e o CONJUE. Isso nos parece sintomático de que os avanços em termos de aprofundamento dos modelos participativos possibilitados a partir de 2003, com a ascensão do Partido dos Trabalhadores ao governo federal, são limitados. Isso porque as políticas relacionadas à igualdade racial e à juventude tiveram a aprovação recente de Estatutos Nacionais, em 2010 e 2013, respectivamente, e ambas preveem a articulação em sistemas nacionais, modelos estes análogos aos Sistema Único de Saúde e ao Sistema Único de Assistência Social. Todavia, diferentemente desses sistemas criados na década de 1990, os sistemas criados agora não garantem um papel decisório relevante aos conselhos, dificultando o fortalecimento da participação popular nessas políticas.

Pudemos constatar também uma falta de rigor técnico na definição de algumas competências. Isso porque, conforme ensina Bandeira de Mello (2013), as competências são *deveres-poderes*, e por isso devem prever um poder instrumental que decorre do dever legal de se atender a determinada finalidade pública. No entanto, muitas vezes são estabelecidos deveres ou finalidades aos conselhos sem que se defina o poder instrumental que o conselho tem para efetivá-las, o que poderíamos nomear como *competências imperfeitas*.

Como exemplos, podemos citar competências que preveem que os conselhos devem participar de determinadas atividades, sem definir o efeito ou poder que decorre dessa ação. É o caso do CNDM, com a competência de “participar da organização das conferências nacionais de políticas públicas para as mulheres” ou do CNPIR, com a competência de “participar na elaboração de critérios e parâmetros para a formulação e implementação de metas e prioridades para assegurar as condições de igualdade à população negra e de outros segmentos étnicos da população brasileira”. A competência é imperfeita, pois não qualifica a participação, com determinação dos efeitos que pode gerar.

Esses casos de *competências imperfeitas* são recorrentes também quando do estabelecimento de previsões relacionadas a *fiscalizar*, *acompanhar* ou *zelar* a execução das políticas públicas. Muitas vezes, elas não traduzem uma competência propriamente dita, pois não estabelecem qualquer poder relacionado a essas ações. São ações que acabam isoladas, não incluídas em um fluxo que leve a algum resultado concreto.

Um exemplo bastante ilustrativo pode ser extraído de duas previsões de competências do CONADE que envolvem a ação de “acompanhar” alguma etapa da política pública. Ao prever a competência de “acompanhar a elaboração e a execução da proposta orçamentária do Ministério da Justiça, sugerindo as modificações necessárias à consecução da Política Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência”, a competência, ainda que *consultiva*, completa-se pela previsão do poder de *sugerir* modificações à proposta orçamentária. Por sua vez, a previsão de “acompanhar o planejamento e avaliar a execução das políticas setoriais de educação, saúde, trabalho, assistência social, transporte, cultura, turismo, desporto, lazer, política urbana e outras relativas à pessoa portadora de deficiência” é uma *competência incompleta*, pois não estabelece qualquer poder ou efeito decorrente dessa ação.

Outro conselho que contém exemplos de *competências imperfeitas* é o CNDM, nas previsões relacionadas ao poder de fiscalização. A lei não prevê instrumentos para o Conselho *exigir*, ou seja, impor o cumprimento da legislação, conforme previsto na redação “fiscalizar e exigir o cumprimento da legislação que assegura os direitos da mulher”. Isso é, inclusive, reconhecido pela própria previsão do art. 4º, “g”, de que o Conselho deve encaminhar as denúncias relativas às violações de direito para os órgãos competentes. Se o CNDM tem que encaminhar as denúncias relativas às violações das leis que garantem direitos às mulheres para outro órgão, é justamente porque não tem competência para *exigir* seu cumprimento.

Identificamos ainda que alguns conselhos nacionais têm suas competências estabelecidas apenas por meio de decreto, o que se acentuou após as alterações implementadas pela Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001, que autorizou a organização e funcionamento da administração mediante decreto, e não mediante lei, como anteriormente previsto. É o caso do CONADE, do CNPIR, do CONJUVE e do ConCidades. Isso implica uma fragilização da sua autonomia, pois diante de situações em que haja oposição dos representantes da sociedade nos conselhos aos interesses de governo, este tem a faculdade de alterar as competências dos órgãos se elas forem capazes de impor algum óbice aos seus objetivos. No caso do CONJUVE, isso viola previsão expressa do Estatuto da

Juventude de que as competências dos Conselhos, inclusive na esfera federal, devem ser previstas em lei.

O caso do CNDM merece destaque. O decreto que o regulamenta, se por um lado avançou ao possibilitar maior participação da sociedade civil na sua composição, por meio da redefinição das regras para escolha dos representantes, por outro não garantiu nenhum avanço em relação ao poder decisório do Conselho, estabelecendo competências que, aparentemente, pouco ou nada adicionam às competências atribuídas pela lei. Além disso, entendemos que as alterações referentes à composição deveriam ser realizadas na própria lei, garantindo maior estabilidade a essa mudança, pois o Decreto pode ser alterado, unilateralmente e a qualquer momento, pelo Presidente da República.

Um exemplo bastante recente da fragilização das competências estabelecidas por meio de decretos ocorreu no ConCidades. As competências estabelecidas pelo Decreto nº 5.790/06 foram recentemente alteradas por meio do Decreto 9.076/17, que retirou do Conselho o poder de convocar a Conferência Nacional das Cidades e também suprimiu a previsão relativa à eleição dos conselheiros que era realizada na Conferência. Essa alteração foi realizada às vésperas da data prevista para realização da 6ª Conferência Nacional, dia 9 de junho, que também cancelou a sua realização em 2017, estabelecendo previsão de realização apenas no ano de 2019.

5 CONCLUSÕES

Ao longo deste trabalho, buscamos responder questões relacionadas ao poder decisório dos conselhos, identificadas através da atividade de assessoria jurídica universitária popular a grupos e movimentos populares que participam desses órgãos. Ao realizar a atividade de assessoria no contexto de um projeto de extensão universitária, pudemos associar a identificação desses problemas com o suporte teórico dos estudos acadêmicos relacionados à temática.

Uma primeira questão que analisamos é aquela relacionada à afirmação reiterada de que os conselhos populares foram criados em função das garantias à participação previstas na Constituição Brasileira de 1988 (CRFB). Essa afirmação é constante em discursos de movimentos populares e é dada como pressuposto em muitos estudos sobre conselhos.

A partir do rápido diagnóstico de que a CRFB não trouxe nenhuma previsão expressa a conselhos populares no seu texto original, aprovado em 1988, buscamos identificar de que modo esses conselhos foram pautados na Assembleia Nacional Constituinte para, nesse sentido, verificar a existência de propostas relacionadas ao tema e, por sua vez, quais alterações elas sofreram durante a tramitação nas comissões e na Plenária da ANC.

Identificamos que houve inúmeras propostas que previam expressamente a criação de conselhos populares e que algumas delas, inclusive, constaram nos anteprojeto das comissões. No entanto, a análise da tramitação das propostas demonstra que a cada etapa dessa tramitação havia a tendência de tornar suas previsões mais abstratas, retirando-se a referência expressa aos conselhos ou à participação popular em processos decisórios, ou mesmo suprimindo totalmente algumas propostas. Inclusive as propostas de Emendas Populares relacionadas à participação, que foram construídas a partir de um amplo processo de mobilização popular, não tiveram força para incluir essas previsões no texto constitucional.

Apesar disso, a mobilização popular em torno da proposta de criação de conselhos, se não conseguiu garanti-la na Constituinte, contribuiu para a construção de um ideário participativo que, posteriormente à ANC, viria a influenciar o processo de criação de conselhos populares através da regulamentação, por lei, de diversos direitos sociais. Esse processo fez com que os conselhos fossem implementados como instituições participativas com diferentes atribuições no processo de definição, execução e avaliação de diversas políticas públicas.

Esse processo de criação dos conselhos, após a promulgação da CRFB, continuou a enfrentar resistências. Por isso as reivindicações populares pela sua criação pautavam-se em

elementos centrais e estruturantes dos conselhos, como a importância de que esses tivessem composição paritária entre sociedade civil e integrantes dos governos e que tivessem efetivo poder decisório sobre as políticas públicas.

A exigência por poder decisório se expressou, em geral, em torno da luta pela criação de conselhos com caráter deliberativo, a partir da expectativa de que as decisões dos conselhos assim caracterizados seriam vinculantes, ou seja, obrigatórias para a Administração. Isso teve por efeito a inclusão dessa terminologia em grande parte da legislação que criou a conselhos no Brasil tanto em âmbito federal, quanto municipal. A previsão de caráter deliberativo com esse sentido foi utilizada, inclusive, como categoria de análise em muitos estudos técnicos e acadêmicos.

Entretanto, após quase três décadas de funcionamento dos conselhos enquanto instituições participativas no Brasil, os estudos apontaram para um aparente entrave analítico, decorrente da dificuldade de analisar as frustrações recorrentes nos estudos acadêmicos e discursos populares relacionadas ao poder decisório dos conselhos. A partir dessa questão, propusemos um modelo analítico que considerasse as matizes desse poder decisório na classificação de suas atribuições, com base em algumas categorias teóricas do Direito Administrativo.

Nesse modelo teórico, buscamos aprofundar os conceitos de algumas categorias jurídicas amplamente utilizadas nos estudos de outras ciências sociais sobre os conselhos, como a noção de *vinculação* de decisões administrativa; os significados atribuídos a órgãos *consultivos* e *decisórios*; o conceito de *competência*; os tipos de *atos administrativos* que esses órgãos podem proferir; e as relações, *hierárquicas ou não*, que podem existir entre eles.

Com base nessas discussões, analisamos as competências de alguns Conselhos Nacionais, buscando identificar quais são suas competências *decisórias* e de que modo elas incidem nas políticas públicas. Procuramos identificar também competências *consultivas* e *fiscalizatórias* para analisar que instrumentos são atribuídos para garantir efetividade a essas previsões. Buscamos evidenciar, também, que algumas vezes há previsões no rol de competências dos conselhos que não são competências propriamente ditas, por não estabelecerem nenhum poder ou atribuição concreta.

Por meio da análise realizada, buscamos demonstrar que a previsão de caráter *deliberativo*, mesmo quando se considere que tenha o significado jurídico de caráter *decisório*, não é, por si só, suficiente para garantir poder de decisão aos conselhos. Para garantir esse poder, ele deve ser expresso por meio da previsão de competências que delimitem seu alcance, ou seja, que especifiquem de que modo esse poder é exercido dentro

da estrutura de funcionamento da Administração Pública como um todo. Isso porque, como define Bandeira de Mello (2013), as competências são *deveres-poderes*, um poder instrumental que decorre do dever legal de se atender determinada finalidade pública.

Por isso, as competências, além de preverem uma finalidade específica que delimite sua incidência, devem atribuir também ao órgão poder instrumental que possibilite sua execução, seja ele *decisório*, quando tem efeito de determinar, em concreto, a ação estatal, seja *consultivo*, quando tem efeito de delimitar a margem de discricionariedade de outro órgão ou autoridade administrativa.

Através dessa análise, identificamos também previsões de *competências imperfeitas*, ou seja, aquelas que definem uma finalidade sem prever os poderes instrumentais que permitam sua execução. Essa falta de rigor na definição das competências, que resulta em limites para seu exercício, é outro fator que pode estar relacionado à dificuldade da elucidação dos entraves ao poder decisório dos conselhos, dada a especificidade da questão.

Identificamos, ainda, que a Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001, que autorizou a organização e funcionamento da administração mediante decreto, e não mediante lei, como anteriormente previsto, teve como efeito que Conselhos Nacionais criados após essa alteração, em sua maioria, passaram a ter suas competências previstas em decretos, e não em lei. Isso implica uma fragilização da sua autonomia, pois diante de situações em que haja oposição dos representantes da sociedade nos conselhos aos interesses de governo, este tem a faculdade de alterar as competências dos órgãos, se elas forem capazes de impor algum óbice aos seus objetivos.

Consideramos, desse modo, que a previsão de competências decisórias pode contribuir para que os conselhos sejam mais efetivos no sentido de garantir a democratização da gestão das políticas públicas. Mas para isso, é preciso que a competência seja elaborada de modo a garantir poderes instrumentais para seu exercício. Além disso, é importante que essa elaboração não ignore as estratégias que podem ser usadas para contornar a competência decisória dos conselhos, que acabam por transformá-los em “institucionalidades paralelas” (TATAGIBA, 2002, p. 95) da Administração, como é o caso do Conselho Gestor do FNHIS.

Ademais, diante das limitações que podem existir nas competências dos conselhos, sua utilização por movimentos populares como instrumento institucional para a reivindicação de direitos ou de outras pautas deve ser considerada uma dentre diversas possibilidades institucionais que podem ser utilizadas para essa finalidade. Em cenários nos quais os Conselhos sejam utilizados como meros espaços de amortecimento das reivindicações populares, outros mecanismos institucionais devem ser também considerados, como, por

exemplo, os instrumentos de acesso à informação, o direito de petição e a ação popular previstos constitucionalmente. Esses instrumentos permitem a incidência direta das reivindicações sobre os gestores públicos e podem implicar em responsabilização se não atendidos.

Destacamos ainda que esse estudo não teve por objetivo analisar a questão da composição e representação nos conselhos, que é outra dimensão que complementa a compreensão do seu desenho institucional. Apesar da delimitação que realizamos, entendemos que o cruzamento dos resultados que obtivemos com variáveis relacionadas à composição dos conselhos pode ser um caminho analítico importante para compreender, de modo mais amplo, os entraves relacionados ao seu poder decisório. Entretanto, essa análise sai do escopo do nosso trabalho²².

Esperamos que este trabalho auxilie pesquisadores no desenvolvimento de estudos relacionados ao poder decisório dos conselhos, mas que também possibilite aos movimentos populares uma melhor compreensão sobre os alcances e limites do poder decisório desses órgãos, de modo a orientar a disputa pelo fortalecimento dessas instituições e pela definição de competências que realmente reflitam os anseios de participação na definição das ações estatais.

²² Caso haja interesse nessa questão, o IPEA desenvolveu importantes estudos sobre a composição dos Conselhos Nacionais. O relatório geral da pesquisa, bem como os relatórios específicos de cada conselho analisado, podem ser consultados em: <<http://www.ipea.gov.br/participacao/estudos-do-ipea/conselhosnacionais>>.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALENCAR, J. et al. **Conselhos Nacionais: Perfil e Atuação dos Conselheiros**. Relatório de pesquisa. IPEA, 2014.
- ALMEIDA, C.; CAYRES, D. C.; TATAGIBA, L. Balanço dos estudos sobre os conselhos de políticas públicas na última década. **Lua Nova**, São Paulo, n. 94, 2014. 255-294.
- ALMEIDA, C.; TATAGIBA, L. Os conselhos gestores sobre o crivo da política: balanços e perspectivas. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, jan./mar. 2012. 68-92.
- AMÂNCIO, K. C.B. “Lobby do Batom”: uma mobilização por direitos das mulheres. **Revista Trilhas da História**. Três Lagoas, v.3, nº5 jul-dez, 2013.p.72-85.
- ANTONIETTO, A. L. G. **Análise do perfil institucional dos conselhos de políticas públicas de Ribeirão Preto-SP. Trabalho de Conclusão de Curso**. (Graduação em Direito) - Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da USP. Orientadora: Fabiana Cristina Severi. 2014a.
- _____. Há transparência nos Conselhos de Políticas Públicas de Ribeirão Preto?. In: SEVERI, F. C.; PONZILACQUA, M. H. (Orgs.). **Direitos Humanos em Ribeirão Preto (SP) 2014**. Ribeirão Preto: Faculdade de Direito de Ribeirão Preto FDRP/USP, 2014b.
- ANTONIETTO, A. L. G.; SEVERI, F. C. Reprodução institucional da desigualdade: a indução federal e a distribuição desigual de conselhos de políticas públicas nos municípios brasileiros. **Revista Digital de Direito Administrativo**. Ribeirão Preto, v. 3, n. 3, 2016. P. 558-573.
- ANTONIETTO, A. L. G.; SEVERI, F. C.; SANTOS, A. C. M. Entre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e o Programa “Minha Casa, Minha Vida”: sobre como obstruir a participação popular sem precisar revogá-la. in: DIEHL, D. A.; CORREIA, L. P. **Anais do VI Seminário Direitos, Pesquisa e Movimentos Sociais** (orgs.) Brasília: IPDMS, 2016, p. 198-212.
- AVRITZER, L. Conferências Nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. In: AVRITZER, L.; SOUZA, C. H. L. **Conferências nacionais : atores, dinâmicas participativas e efetividades**. Brasília : Ipea, 2013. Págs. 127-142. Disponível em: < http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/Ipea_conferencias/livro%20conferencias%20nacionais.pdf>.
- AZEVEDO, R. Uma varinha de condão?. **Teoria e Debate**. São Paulo, Edição 04, set. 1988. Disponível em: < <http://teoriaedebate.org.br/index.php?q=materias/nacional/uma-varinha-de-condao>>.
- BANDEIRA DE MELLO, C. A. **Curso de Direito Administrativo**. 30ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.
- BONAVIDES, P. **Teoria constitucional da democracia participativa**. São Paulo, Malheiros, 2001.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Comissão de Sistematização. **Emendas Populares**. Brasília, 1987b. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-231.pdf>> Acesso em: 11 jul. 2016.

_____. Diário da Assembleia Nacional Constituinte - Suplemento "B". **Ata da 30ª Reunião Extraordinária da Comissão de Sistematização**, 1988a. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissao-de-sistematizacao/copy_of_comissao-de-sistematizacao>

_____. Diário da Assembleia Nacional Constituinte - Suplemento "C". **Ata da 32ª Reunião Extraordinária da Comissão de Sistematização**, 1988b. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissao-de-sistematizacao/copy_of_comissao-de-sistematizacao>

BRINGEL, B. A busca de uma nova agenda de pesquisa sobre os movimentos sociais e o confronto político: diálogos com Sidney Tarrow. **Política & Sociedade**. Florianópolis, v. 10, n. 18, abril de 2011.

BUCCI, M. P. D. Políticas públicas e direito administrativo. **Revista de informação legislativa**, v. 34, n. 133, p. 89-98, jan./mar. 1997. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/198>>.

CARDOSO, P. J. F. As ações afirmativas e os desafios da luta pela igualdade na conjuntura atual. **Revista Pedagógica**, Chapecó, v. 19, n. 40, p. 33-42, jan./abr. 2017. DOI: <http://dx.doi.org/10.22196/rp.v19i40.3740>

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de Direito Administrativo**. 28º ed. São Paulo: Atlas, 2015.

CHAUÍ, M. **Cultura e democracia**. In: Crítica y emancipación: Revista latinoamericana de Ciencias Sociales. Ano 1, n. 1 (jun. 2008). Buenos Aires: CLACSO, 2008, p 52-76.

DAGNINO, E. Sociedade Civil, Participação e Cidadania: De que estamos falando? MATO, Daniel (coord.). **Políticas de Ciudadanía y Sociedad Civil en Tiempos de Globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004, pp. 95-110.

DALLARI, D.A. **A participação popular e suas conquistas**. In MICHILES, Carlos et al. Cidadão constituinte: a saga das emendas populares. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989, p. 378-388.

DANIEL, C. Participação Popular. **Teoria e Debate**. São Paulo, Edição 02, mar. 1988. Disponível em: <<http://teoriaedebate.org.br/index.php?q=materias/sociedade/participacao-popular>>.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 30ª. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

_____. Participação da Comunidade em Órgãos da Administração Pública. **Revista de Direito Sanitário**, São Paulo, vol. 1, n. 1, novembro de 2000, p 36-45.

DIAS, A. M. *et. al.* Fortalecendo a assessoria jurídica popular para a efetivação de direitos: o caso das comunidades João Pessoa e Nazaré Paulista na luta por moradia. In: Fundo Brasil de Direitos Humanos. **Litigância Estratégica em Direitos Humanos Experiências e reflexões**. São Paulo: FBDH, 2016. Disponível em: < <http://www.fundodireitoshumanos.org.br/wp-content/uploads/2016/12/litigancia-estrategia-1.pdf>>.

FREIRE, P. **Extensão ou Comunicação?** 15ª. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

GOHN, M. G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 4. ed. São Paulo, Cortez, 2011.

GUIMARÃES, Ulysses. **Discurso do Presidente da Assembleia Nacional Constituinte por ocasião da Promulgação da Constituição de 1988**. In: Ata da 341ª Sessão, em 5 de outubro de 1988. Diário da Assembleia Nacional Constituinte, Ano II - nº 308, p. 317-324, Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituante/N025.pdf>>. Acesso em: 09 jul. 2016.

HARAWAY, D. Saberes localizados: a questão da ciência para o feminismo e o privilégio da perspectiva parcial. **Cadernos Pagu**, Campinas, n. 5, 1995. p. 7-41.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Perfil dos estados e dos municípios brasileiros**: 2011. Rio de Janeiro: IBGE, 2012. 363 p.

_____. **Perfil dos estados e dos municípios brasileiros**: 2009. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. 472 p.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Instituições Participativas e Políticas Públicas no Brasil: características e evolução nas últimas duas décadas. **Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: IPEA, v. 3, cap. 21, p. 565-587, 2010.

KOFES, S. Categorias analítica e empírica: gênero e mulher: disjunções, conjunções e mediações. **Cadernos Pagu**. v. 0 – n. 1 - p. 19-30, 1993. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/cadpagu/article/view/1678>>

LAVALLE, A. G.; BARONE, L. S. Conselhos, associações e desigualdades. In: ARRETCHE, M. (Org.). **Trajetórias das desigualdades, como Brasil Mudou nos últimos 50 anos**. 1. ed. São Paulo: Editora Unesp; CEM, 2015.

LEONEL JÚNIOR, G. SOUZA JÚNIOR, J. G. A luta pela constituinte e a reforma política no Brasil: caminhos para um “constitucionalismo achado na rua”. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, Vol. 08, N. 2, 2017, p. 1008-1027. DOI: <http://dx.doi.org/10.12957/dep.2017.22331>

LIMA, P. P. F. et al. Conselhos nacionais: elementos constitutivos para a sua institucionalização. **Texto para discussão**, nº 1951. Brasília: IPEA, 2014.

MARICATO, E. **O impasse da política urbana no Brasil**. 3ª. ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

MARRARA, T. Controle interno da Administração Pública. In: MARRARA, T.; GONZÁLEZ, J. A. **Controles da Administração e Judicialização de Políticas Públicas**. São Paulo: Almedina, 2016.

MATTOS, R. S. et. al. O futuro do pretérito na educação brasileira: declinações dos direitos sociais sob a égide de “uma ponte para o futuro”. **Revista Brasileira de Sociologia do Direito**, v. 3, n. 1, jan./abr. 2016. DOI: <http://dx.doi.org/10.21910/rbsd.v3n1.2016.53>

MEDAUAR, O. **O Direito Administrativo em Evolução**. 1990. 259 f. Tese (Titularidade em Direito Administrativo) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1990.

MICHILES, C. et al. **Cidadão Constituinte: a saga das emendas populares**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

MIGUEL, L. F. Violência e política. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 30, n. 88, p. 29-44, June 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v30n88/0102-6909-rbcsoc-30-88-0029.pdf>>. Acesso em 12 Jul. 2016.

NOBRE, M. Indeterminação e estabilidade: os 20 anos da Constituição Federal e as tarefas da pesquisa em direito. **Novos estud. - CEBRAP** [online]. 2008, n.82, pp.97-106. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-33002008000300005>

_____. Apontamentos sobre a pesquisa em direito no Brasil. In: **Cadernos Direito GV**. São Paulo, FGV, 2009. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/2779>>.

PEREZ, M. A. **A administração pública democrática: institutos de participação popular na administração pública**. 1ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

RODRIGUES, A. Lugar de mulher é na política: um desafio para o século XIX. In: SWAIN, T. N. e MUNIZ, D. C. G. (orgs.). **Mulheres em ação: práticas discursivas, práticas políticas**. Florianópolis: Ed. Mulheres; Belo Horizonte: PUC Minas, 2005.

ROMÃO, W. M.. Reflexões sobre as dificuldades da implementação da participação institucional no Brasil. In: **Ideias - Políticas Públicas no Brasil: uma agenda de pesquisa**. Vol. 6, No. 2. Campinas: UNICAMP, 2015, p. 35-58.

SANTOS JUNIOR, O. A.; RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. (Orgs.). **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2014.

SARMENTO, D. Ubiquidade constitucional: os dois lados da moeda. In: SOUZA NETO; C. P.; SARMENTO, D. (Orgs.). **A Constitucionalização do Direito**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2007.

SEVERI, F. C. Cartografia social e análise das experiências de assessorias jurídicas universitárias populares brasileiras: Relatório de Pesquisa. Ribeirão Preto: Faculdade de Direito de Ribeirão Preto FDRP/USP, 2014.

SILVA, J. A. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

SILVA, M. K. Dos casos aos tipos: notas para uma apreensão das variações qualitativas na avaliação das Instituições Participativas. In: PIRES, R. R. C. **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. Cap. 16, p. 233-246.

TATAGIBA, L. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. Cap. 3.

THIOLLENT, M. **Metodologia da pesquisa ação**. 18. Ed. São Paulo: Cortez, 2011.

TILLY, C. Movimentos sociais como política. **Revista Brasileira de Ciência Política**, nº 3. Brasília, janeiro-julho de 2010, pp. 133-160. Disponível em: <
<http://periodicos.unb.br/index.php/rbcp/article/view/6562/5289>>.

ANEXOS

ANEXO A - EMENDAS POPULARES DA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE REFERENTES À TEMÁTICA DA PARTICIPAÇÃO POPULAR

EMENDA POPULAR PE00021-1 (EMENDA 1P20705-3)

Autor: José Rocha Sobrinho e outros

Plenário Comissão/Subcomissão: Emenda Popular – Plenário

Data: 13/08/87

Texto/Justificação

1. Inclui, onde couber, no Capítulo I (Dos Direitos Individuais), do Título II (Dos Direitos e Liberdades Fundamentais), o seguinte:

“Art.- Qualquer cidadão, sindicato, partido político ou outra entidade associativa regularmente instituída tem direito à informação sobre os atos do governo e das entidades controladas pelo poder público, relativos à gestão dos interesses coletivos, na fora estabelecida em lei.

Parágrafo Único – As informações requeridas serão prestadas no prazo da lei, sob pena de crime de responsabilidade.”

2. Inclui, onde couber, no Capítulo III (Dos Direitos Coletivos), Título II (Dos Direitos e Liberdades Fundamentais), o seguinte:

“Art. – Os sindicatos, as associações profissionais e as demais entidades associativas regularmente instituídas são parte legítima para pleitear ou defender os direitos e os interesses coletivos ou individuais, de seus filiados, em qualquer instância judicial ou administrativa.

Art. – O planejamento da atividade do governo, nas etapas de elaboração dos planos e de seu acompanhamento e controle, terá a participação dos representantes da comunidade. “

3. Inclui, onde couber, no Capítulo V (Da Soberania Popular), Título II (Dos Direitos e Liberdades Fundamentais), o seguinte:

“Art. – As leis e atos federais, relativos aos direitos do homem, às liberdades sociais dos trabalhadores e às condições mesológicas do país, serão submetidos a referendo popular, sempre que isto seja requerido por um número de eleitores igual a um por cento do eleitorado nacional.

Parágrafo Único – As leis orçamentárias e tributárias não serão submetidas a referendo popular. “

4. Inclui, onde couber, no Capítulo I (Disposições Gerais), Título III (Das Garantias Constitucionais), o seguinte:

“Art. – Qualquer entidade associativa, regularmente instituída, é parte legítima para propor ação de desconstituição ou proibição de atos praticados, ou que possam vir a ser praticados por pessoa de direito público ou privado, quando tais atos, embora formalmente regulares, lesam patrimônio público, os bens de uso comum do povo, os bens de reconhecido valor artístico, estéticos ou histórico, os interesses legítimos dos consumidores, a natureza e o equilíbrio ecológico, os meios de vida indígenas, a saúde pública, a administração da justiça e os direitos humanos.

Art. – Qualquer cidadão é parte legítima para propor diretamente ação de inconstitucionalidade de lei ou ato do poder público. “

5. Inclui, onde couber, na Subseção I (Da Emenda à Constituição), Seção VIII (Do Processo Legislativo), Título V (Da Organização dos Poderes e Sistema de Governo), o seguinte:

“Art. – A emenda constitucional aprovada, que tenha recebido voto contrário de dois quintos dos membros do Congresso Nacional, e a emenda constitucional rejeitada, que tenha recebido voto favorável de dois quintos dos membros do Congresso Nacional, pode ser submetida a referendo popular, se esta medida for requerida por um quinto dos congressistas ou por um por cento dos eleitores, no prazo de cento e vinte dias, contados da sua aprovação.

Parágrafo Único – No caso de emendas aprovas, decorrido o prazo estabelecido neste artigo, e não apresentado requerimento, a emenda estará em vigor. “

6. Inclui, onde couber, na Subseção II (Disposições Gerais), Seção VIII (Do Processo Legislativo), Capítulo I (Do Legislativo), Título V (Da Organização dos Poderes do Sistema de Governo), o seguinte:

“Art. – Fica também assegurada a iniciativa popular no processo de emenda da Constituição, mediante proposta subscrita por um número mínimo de eleitores igual a um por cento do eleitorado nacional.

Art. – Fica assegurada a iniciativa popular da lei, no processo legislativo, mediante proposta subscrita por setenta mil eleitores no mínimo.

§1º - Apresentada a proposta, o Congresso a discutirá e votará em caráter prioritário, no prazo máximo de cento e oitenta dias.

§2º - Decorrido este prazo, o projeto vai automaticamente à votação.

§3º - Não tendo sido votado até o encerramento da sessão legislativa, o projeto estará reinscrito para a votação na sessão seguinte da mesma legislatura, ou na primeira sessão da legislação subsequente. “

7. Inclui, onde couber, no Capítulo V (Do Ministério Público), do Título V (Da Organização dos Poderes e do Sistema de Governo), o seguinte:

“Art. – Na falta de lei, para tornar eficaz uma norma constitucional, o Ministério Público ou qualquer interessado pode requerer ao Judiciário que determine a aplicação direta da norma, ou, se for o caso, a sua regulamentação pelo Poder Legislativo.

Parágrafo Único – A decisão favorável do Judiciário tem força de coisa julgada, a partir de sua publicação. “

JUSTIFICATIVA

A Assembléia Nacional Constituinte, ao incluir a norma de Iniciativa Privada em seu Regimento Interno, deu uma importante demonstração de sensibilidade pelos anseios de democratização que marcam o atual momento histórico brasileiro.

Com esse instrumento, inteiramente novo em nossas normas jurídicas, ela enfrentou corajosamente as insuficiências e imperfeições de nossa democracia representativa. Ao mesmo tempo, criou condições para aumentar a corresponsabilidade de toda a sociedade na elaboração da nova Constituição e, portanto, a sua própria legitimidade.

A presente proposta pretende enfrentar o mesmo desafio e busca consolidar ainda mais o avanço já realizado. O que se quer, agora, é que a Iniciativa Popular seja incorporada ao processo legislativo permanente, ou seja, ao processo comum de elaboração das leis, tanto no que se refere à legislação ordinária como às emendas que foram necessárias para o aperfeiçoamento progressivo da ordem constitucional. O que se quer, afinal, é aumentar o nível de participação direta da sociedade nas decisões de interesse coletivo, na fiscalização

dos atos que interferem na vida social, no controle da gestão dos recursos públicos e no que for preciso para assegurar a eficácia das normas constitucionais.

Os subscritores desta Iniciativa contam também com a possibilidade de avanços reais em outros capítulos da Constituição, em especial no que se refere à garantia da independência do poder judiciário, à garantia das prerrogativas do legislativo e à desconcentração do poder executivo, para que as formas e instrumentos da participação popular propostos possam atingir a sua plena eficácia.

As propostas aqui apresentadas foram elaboradas a partir das sugestões recolhidas, junto à população, pelas entidades e pessoas que se articularam, ao longo dos dois anos que precederam a atual fase do processo constituinte, em Plenários e Movimentos Pró-Participação Popular na Constituinte, espalhados por todo o país. Assumidas pelas entidades de nível nacional que se responsabilizaram pela coleta de assinaturas, contam, também, com o apoio de uma série de outras entidades, indicadas em anexo, que pertencem a diferentes níveis sócias e aos mais diversos setores de atividade.

A presente Iniciativa se restringiu, como não podia de ser, unicamente a matérias da Constituição Federal. Mas seus subscritores consideram que suas propostas podem e devem ser retomadas quando da elaboração das Constituições Estaduais, até o nível municipal, para que as aspirações democratizantes, de que são portadoras, impregnem toda a estrutura política do país.

AUTOR: JOSÉ ROCHA SOBRINHO e Outros (303.538 subscritores)

ENTIDADES RESPONSÁVEIS:

- Comissão Brasileira de Justiça e Paz – RJ;
- Associação Brasileira da Imprensa – RJ; e
- Associação Brasileira de Apoio à Participação Popular na Constituinte (ABAP) – SP.

COMISSÃO DE SISTEMATIZAÇÃO

EMENDA POPULAR Nº PE – 21, 1987

“Cria formas e instrumentos de participação popular. “

Relator: Constituinte BERNARDO CABRAL

Subscrita por 303.538 eleitores e apresentada por três entidades associativas, busca, a presente emenda popular, na futura Constituição, as formas e os instrumentos de participação popular na vida política do país.

Competindo a esta Colegiado, nesta fase dos trabalhos, analisar a proposta apenas em seus aspectos formais, e considerando que esta, segundo informações da Secretaria, atende às exigências previstas no art. 24 do Regimento Interno, para a sua regular tramitação, meu parecer é no sentido que a Comissão se manifesta pelo recebimento da Emenda Popular nº 00021-0, reservada a apreciação de mérito para a ocasião própria.

Sala da Comissão, em
Constituinte BERNARDO CABRAL
Relator

EMENDA POPULAR PE00022-9
(EMENDA 1P20716-9)

Autor: Juarez Caetano Antunes e Outros

Plenário/ Comissão/Subcomissão: Emenda Popular – Plenário

Data: 13/08/83

Texto/Justificação

1. Inclua, onde couber, no Capítulo I (Dos Direitos Individuais), do Título II (Dos Direitos e Liberdades Fundamentais), o seguinte:

Art. – Qualquer cidadão, sindicato, partido político ou outra entidade associativa regularmente instituída tem direito à informação sobre os atos do governo e das entidades controladas pelo poder público, relativos à gestão dos interesses coletivos, na forma estabelecida em lei.

Parágrafo Único – As informações requeridas serão prestadas no prazo da lei, sob pena de crime de responsabilidade.

2. Acrescente, onde couber, no Capítulo III (Dos Direitos Coletivos), Título II (Dos Direitos e Liberdades Fundamentais), o seguinte:

Art. – A ação popular é sempre gratuita. Seu autor, ainda que vencido, não responderá pelas custas, honorários ou quaisquer outras despesas processuais.

Art. – Os sindicatos, as associações profissionais e as demais entidades associativas regularmente instituídas são parte legítima para pleitear ou defender os direitos e os interesses, coletivos ou individuais, de seus filiados, em qualquer instância judicial ou administrativa.

Art. – A atividade do governo, nas etapas de elaboração dos planos, acompanhamento e controle, terá participação dos representantes da comunidade.

3. Insira, onde couber, no Capítulo V (Da Soberania Popular, do Título III (Dos Direitos e Liberdades Fundamentais), o seguinte:

Art. – As leis e os atos federais, de interesse nacional, serão submetidos a referendo popular, sempre que isso seja requerido por um número de eleitores correspondente a um por cento do eleitorado nacional, distribuído proporcionalmente entre os Estados da Federação.

Parágrafo Único – As leis orçamentárias e tributárias são serão submetidas a referendo popular.

4. Acrescente, onde couber, no Capítulo I (Disposições Gerais), no Título III (Das Garantias Constitucionais), o seguinte:

Art. – Qualquer cidadão ou entidade associativa regularmente constituída tem o direito de mover, na forma da lei, ação contra servidor público, membro do Poder Legislativo, do Poder Executivo ou do Poder Judiciário, sempre que houver manifesta ilegalidade ou abuso de poder.

Art. – Qualquer entidade associativa, regularmente instituída, é parte legítima para propor ação de desconstituição ou proibição de atos praticados, ou que possam vir a ser praticados, por pessoa de direito público ou privado, quando tais atos, embora formalmente regulares, lesem patrimônio público, os bens de uso comum do povo, os bens de reconhecido valor artístico, estético ou histórico, os interesses legítimos dos consumidores, a natureza e o equilíbrio ecológico, os meios de vida dos indígenas, a saúde pública, e a administração da justiça.

Art. As entidades representativas de âmbito nacional, constituídas na forma da lei, poderão propor ação de inconstitucionalidade da lei ou ato do poder público, perante órgão do Poder Judiciário competente.

Parágrafo Único – A decisão de reconhecer a inconstitucionalidade será irrecorrível, revogando imediatamente a partir da sua publicação a lei ou o ato praticado.

5. Inclua, onde couber, na Subseção I (Da Emenda à Constituição), Capítulo I (Do Legislativo), Título V (Da Organização dos Poderes e Sistema de Governo), o seguinte:

Art. – A emenda constitucional aprovada, que tenha recebido voto contrário de dois quintos dos membros do Congresso Nacional, e a emenda constitucional rejeitada, que tenha recebido voto favorável de dois quintos dos membros do Congresso Nacional, poderão ser submetida a referendo popular se a medida for requerida por um quinto dos congressistas ou por um por cento dos eleitores, no prazo de cento e vinte dias, contados da sua aprovação.

6. Acrescente, onde couber, na Subseção II (Disposições Gerais), Seção VIII (Do Processo Legislativo), Capítulo I (Do Legislativo), Título V (Da Organização dos Poderes e Sistema de Governo), o seguinte:

Art. – Fica assegurada a iniciativa popular no processo de emenda da Constituição, mediante proposta subscrita por um número mínimo de eleitores igual a um por cento do eleitorado nacional.

§1º - Apresentada a proposta, o Congresso a discutirá e votará em caráter prioritário, no prazo máximo de cento e oitenta dias.

§2º - Decorrido este prazo, o projeto vai automaticamente à votação.

§3º - Não tendo sido votado até o encerramento da sessão legislativa, o projeto estará reinscrito para a votação na sessão seguinte da mesma legislatura, ou na primeira sessão da legislação subsequente.

7. Acrescente, onde couber, no Capítulo V (Do Ministério Público), Título V (Da organização dos Poderes e Sistema de Governo), o seguinte:

Art. – Na falta de lei que torne eficaz uma norma constitucional, as entidades representativas de âmbito nacional, constituídas na forma da lei, poderão requerer ao Poder Judiciário que determine a regulamentação da norma ao órgão competente.

Parágrafo Único – Caso a regulamentação não ocorra em prazo razoável (90 dias) o Poder Judiciário fica autorizado a determinar os critérios de aplicação da norma constitucional. Nesse caso, a decisão terá força de lei para todos e será irrecorrível, passando a suprir a falta de regulamentação.

JUSTIFICATIVA

A bandeira em defesa a participação popular do povo nas decisões mais relevantes do quadro nacional – sejam de ordem econômica, política ou social – tem mobilizado os mais variados segmentos da sociedade brasileira.

A presente Emenda Popular foi encampada pela Ordem dos Advogados do Rio Grande do Sul, pelo Movimento Feminista de Ação Democrática, daquele Estado, e pelo Sindicato dos Trabalhadores da Indústria, atingindo um total de subscrições equivalente a 40.538 assinaturas. Só uma dessas entidades, a ADPG – amigos da Terra, defende, hpa 23 anos ininterruptos, a promoção da cidadania atuante, com elemento básico do aprimoramento do processo democrático.

Com efeito, o despertar da consciência política do cidadão, que reivindica sua participação no processo social é, fenômeno mais característico da atualidade mundial, do que fruto de casuísmos políticos. Outro de seus objetivos de relevância é o da questão ecológica, de cuja luta várias organizações participaram ativamente, algumas desde 1972, seja nível nacional ou internacional.

O Movimento Gaúcho da Constituinte, desde sua fundação, procurou deixar clara sua presença no que respeita os mecanismos de Participação Popular, considerada lúdima

expressão da sociedade civil, além de fundamento de princípios básico. Enfim, é necessidade de todo o Estado Democrático, pois que geradora de legitimação do poder constituído.

AUTOR: JUAREZ CAETANO ANTUNES ALVES E Outros (40.538 subscritores)

ENTIDADES RESPONSÁVEIS:

- Ordem dos Advogados do Brasil – Seção do Rio Grande do Sul
- Ação Democrática Feminina Gaúcha – ADFG
- Sindicato dos Trabalhadores da Indústria de Papel, Papelão e Cortiça de Guaíba

COMISSÃO DE SISTEMATIZAÇÃO

EMENDA POPULAR Nº 22, de 1987

“Dispõe sobre mecanismos de participação popular”

Entidades responsáveis:

- Ordem dos Advogados do Brasil – Seção do Rio Grande do Sul
- Ação Democrática Feminina Gaúcha – ADFG
- Sindicato dos Trabalhadores da Indústria de Papel, Papelão e Cortiça de Guaíba

Relator: Constituinte BERNARDO CABRAL

EMENDA POPULAR PE00056-3 (EMENDA 1P20738-0)

Autor: Honório José Silveira e outros

Plenário/Comissão/Subcomissão: Emenda Popular – Plenário

Data: 19/08/87

Texto/Justificação

1. Insira, onde couber, Capítulo I (Dos Direitos Individuais), Título II (Dos Direitos e Liberdades Fundamentais), o seguinte:

Art. – O povo tem direito de participar da administração pública.

§1º - Este direito é exercido através de Conselhos de Participação Popular formados por representantes das associações de bairro, sindicatos de trabalhadores, associações profissionais, outras formas de organização popular regularmente constituídas.

§2º - No município, distrito ou bairro, o povo, através do Conselho de Participação Popular, participa diretamente da administração para a formação de decisões sobre as prioridades locais e tudo aquilo do interesse popular, bem como de controle e fiscalização dos atos do poder público.

§3º - Para se garantir o direito de Participação Popular em todos os níveis da administração pública. Lei Complementar regulamentará as formas de funcionamento destes Conselhos e estabelecerá normas para:

I – Garantir a plena descentralização e a ampla democratização das decisões do poder público;

II – Garantir efetiva participação:

- a) dos consumidores, por órgãos de fiscalização em defesa da economia popular;
- b) dos usuários, nos órgãos prestadores de serviço público, inclusive na administração indireta e concessionárias particulares, cujas tarifas e orçamentos serão submetidos à aprovação legislativa;
- c) dos contribuintes, na fiscalização financeira e orçamentária, interna e externa, dos órgãos públicos;
- d) dos cidadãos, na escolha dos agentes do poder público em cargos de direção ou chefia nos setores de interesse imediato e cotidiano da população, como educação, saúde, segurança, abastecimento, transporte, entre outros, bem como na sua destituição, quando este agente violarem a Constituição ou leis vigentes.

Art. – Qualquer entidade regularmente constituída tem o direito à informação sobre os atos do governo e das entidades controladas pelo poder público.

§ único – As informações requeridas serão prestadas no prazo de 30 dias, sob pena criminal e civil.

2. Acrescente, onde couber, no Capítulo I (Disposições Gerais), Título III (Das Garantias Constitucionais), o seguinte:

Art.- Qualquer cidadão, entidade regularmente constituída ou o Ministério Público podem propor ação visando a anulação de atos lesivos ao patrimônio público ou de entidades de que participa o Poder Público, bem como de privilégios indevidos concedidos a pessoa físicas ou jurídicas.

§1º - Também são passíveis de ação popular as empresas privadas.

§2º - A ação popular é sempre gratuita.

Art. – Qualquer entidade associativa de âmbito nacional pode requerer do Poder Judiciário competente a extinção de leis ou ato do poder público e todas as suas consequências, quando forem contrário à Constituição.

§ único – A decisão do Tribunal competente que reconhecer a inconstitucionalidade é irrecorrível e revoga imediatamente, a partir de sua publicação, a lei ou ato praticado.

Art. – Qualquer entidade associativa pode propor ação proibindo atos que prejudiquem os bens de uso comum do povo, os interesses dos consumidores, o equilíbrio ecológico e os direitos humanos.

3. Acrescente, onde couber, na Subseção I (Da Emenda à Constituição), Seção VIII (Do Processo Legislativo), Capítulo I (Do Legislativo), Título V (Da Organização dos Poderes e Sistema do Governo), o seguinte:

Art. – A emenda constitucional aprovada que tinha recebido voto contrário de 2/5 dos membros do Congresso Nacional e a emenda constitucional rejeitada que tenha recebido voto favorável de 2/5 dos membros do Congresso Nacional poderão ser submetidas a referendo popular, se a medida for requerida por 1/5 do Congresso ou por 1% dos eleitores no prazo de 120 dias contados a partir da votação.

4. Insira, onde couber, na Subseção II (Disposições Gerais), Seção VIII (Do Processo Legislativo), Capítulo I (Do Legislativo), Título V (Da Organização dos Poderes e Sistema de Governo), o seguinte:

Art. – Fica assegurada a iniciativa popular para propor emenda à Constituição através de proposta assinada por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional.

5. Inclua, onde couber, no Capítulo III (Dos Direitos Coletivos), Título II (Dos Direitos e Liberdades Fundamentais), o seguinte:

Art. – Qualquer entidade associativa pode requerer ou defender os direitos e interesses coletivos ou individuais de seus filiados em qualquer instância judicial ou administrativa.

6. Acrescente, onde couber, no Capítulo V (Da Soberania Popular), Título II (Dos Direitos e Liberdades Fundamentais), o seguinte:

Art.- As leis e atos municipais, estaduais e federais serão submetidos a referendo popular, sempre que isto seja requerido, no mínimo 3% dos eleitores do município, 2% dos eleitores do Estado e 1% dos eleitores da Nação, respectivamente.

Art. – Fica assegurada a Iniciativa Popular para propor lei municipal, estadual e federal, bem como Lei Complementar através de proposta assinada por, no mínimo, 1% dos eleitores do município, 0,1% dos eleitores do Estado e 0,05 dos eleitores da Nação, respectivamente.

§ único – A Câmara dos Vereadores, Assembléia Legislativa Estadual ou Congresso Nacional têm o prazo de 120 dias para discutir e votar a proposta apresentada.

7. Insira, onde couber, no Capítulo V (Do Ministério Público), Título V (Da Organização dos Poderes e Sistema de Governo), o seguinte:

Art. – Na falta de lei que torne eficaz uma norma constitucional, qualquer entidade associativa de âmbito nacional pode requerer ao poder legislativo a regulamentação da norma.

§ único – Caso a regulamentação não se dê no prazo de 90 dias, o poder judiciário definirá sua aplicação dentro dos princípios gerais desta norma e da Constituição.

JUSTIFICATIVA

O poder emana do povo, como afirma o princípio universal da democracia. Portanto este poder deve ser exercido com o povo, através da garantia de uma efetiva participação popular nas decisões do Estado e na elaboração de leis.

O cidadão isolado não tem condição sequer de fiscalizar ou pressionar o representante eleito, nem combater desgovernos, a corrupção, mordomias, etc. Esta posição passiva o afasta da política e perpetua o círculo vicioso. Por isso, estamos propondo o direito de participação popular ativa, além da ampliação dos direitos dos cidadãos na defesa de seus interesses.

Se o cidadão passa a ter participação ativa a partir do próprio local onde sua vida real acontece, seja elegendo a diretora da escola, o médico do Centro de Saúde, o delegado de Polícia ou participando da fiscalização do Poder Público pelos Conselhos de Participação Popular, e propondo leis, ele exercita concretamente sua cidadania. Nas suas entidades representativas, tais como Sindicatos, associações e outras organizações populares, ele se firma politicamente, sendo esta uma forma básica de afirmação popular. Estas organizações populares cumprem o papel de escola primária de democracia e de política, fortalecendo-as para que funcionem como freio aos interesses econômicos e políticos individuais ou de grupos desvinculados do bem comum.

O reconhecimento jurídico deste papel das organizações populares, juntamente com partidos fortes, são fundamentais para se conquistar uma democracia verdadeiramente participativa, com a co-responsabilidade de toda a sociedade na elaboração de suas leis e na participação nas decisões do Estado.

AUTOR: HONÓRIO JOSÉ SILVEIRA e Outros (35.000 subscritores)

ENTIDADES RESPONSÁVEIS:

- Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Minas Gerais – FETAEMG
- Sindicato dos Trabalhadores em Empresas de Telecomunicações e Operadores de Mesas Telefônicas no Estado de Minas Gerais – SINTEL
- Unibairros

COMISSÃO DE SISTEMATIZAÇÃO

Emenda Popular nº PE – 56, de 1987

“Dispõe sobre os direitos de participação popular”

Entidades Responsáveis:

- Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Minas Gerais – FETAEMG
- Sindicato dos Trabalhadores em Empresas de Telecomunicações e Operadores de Mesas Telefônicas no Estado de Minas Gerais – SINTEL
- Unibairros
- Associação Brasileira de Enfermagem – ABEn

Relator: Constituinte BERNARDO CABRAL

Subscrita por 35.000 eleitores e apresentada por quatro entidades associativas, a presente emenda visa a disciplinar a participação popular no futuro texto constitucional.

Como, nesta fase dos trabalhos, compete a este Colegiado analisar a proposta apenas em seus aspectos formais e considerado que a iniciativa sob exame, segundo informações da Secretaria, atende às exigências previstas no art. 24 do Regimento Interno para sua regular tramitação, meu parecer é no sentido de que esta Comissão se manifeste pelo recebimento da Emenda Popular nº 00056-3, reservada a apreciação de mérito para a ocasião própria.

ANEXO B – COMPETÊNCIA DOS CONSELHOS NACIONAIS INCLUÍDOS NA AMOSTRA DA PESQUISA

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA MULHER (CNDM)

LEI Nº 7.353, DE 29 DE AGOSTO DE 1985

Art 4º Compete ao Conselho Nacional dos Direitos da Mulher:

- a) formular diretrizes e promover políticas em todos os níveis da administração pública direta e indireta, visando à eliminação das discriminações que atingem a mulher;
- b) prestar assessoria ao Poder Executivo, emitindo pareceres e acompanhando a elaboração e execução de programas de Governo no âmbito federal, estadual e municipal, nas questões que atingem a mulher, com vistas à defesa de suas necessidades e de seus direitos;
- c) estimular, apoiar e desenvolver o estudo e o debate da condição da mulher brasileira, bem como propor medidas de Governo, objetivando eliminar todas as formas de discriminação identificadas;
- d) sugerir ao Presidente da República a elaboração de projetos de lei que visem a assegurar os direitos da mulher, assim como a eliminar a legislação de conteúdo discriminatório;
- e) fiscalizar e exigir o cumprimento da legislação que assegura os direitos da mulher;
- f) promover intercâmbio e firmar convênios com organismos nacionais e estrangeiros, públicos ou particulares, com o objetivo de implementar políticas e programas do Conselho;
- g) receber e examinar denúncias relativas à discriminação da mulher e encaminhá-las aos órgãos competentes, exigindo providências efetivas;
- h) manter canais permanentes de relação com o movimento de mulheres, apoiando o desenvolvimento das atividades dos grupos autônomos, sem interferir no conteúdo e orientação de suas atividades;
- i) desenvolver programas e projetos em diferentes áreas de atuação, no sentido de eliminar a discriminação, incentivando a participação social e política da mulher.

DECRETO Nº 6.412, DE 25 DE MARÇO DE 2008

(Redação alterada pelo Decreto nº 8.202, de 2014)

Art. 2º Ao CNDM compete:

- I - participar na elaboração de critérios e parâmetros para o estabelecimento e implementação de metas e prioridades que visem a assegurar as condições de igualdade às mulheres;
- II - apresentar sugestões para a elaboração do planejamento plurianual do Governo Federal, o estabelecimento de diretrizes orçamentárias e a alocação de recursos no Orçamento Anual da União, visando subsidiar decisões governamentais relativas à implementação do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres - PNPM;
- III - propor a adoção de mecanismos e instrumentos que assegurem a participação e o controle social sobre as políticas públicas para as mulheres;
- IV - acompanhar, analisar e apresentar sugestões em relação ao desenvolvimento de programas e ações governamentais e a execução de recursos públicos para eles autorizados, com vistas à implementação do PNPM;
- V - manifestar-se sobre o mérito de iniciativas legislativas que tenham implicações sobre os direitos das mulheres;
- VI - propor estratégias de ação visando ao acompanhamento, avaliação e fiscalização das políticas de igualdade para as mulheres, desenvolvidas em âmbito nacional, bem como a participação social no processo decisório relativo ao estabelecimento das diretrizes dessas políticas;
- VII - apoiar a Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República na articulação com outros órgãos da administração pública federal e os governos estaduais, municipais e do Distrito Federal;
- VIII - participar da organização das conferências nacionais de políticas públicas para as mulheres;
- IX - articular-se com órgãos e entidades públicos e privados, visando incentivar e aperfeiçoar o relacionamento e o intercâmbio sistemático sobre a promoção dos direitos da mulher; e

X - articular-se com os movimentos de mulheres, conselhos estaduais e municipais dos direitos da mulher e outros conselhos setoriais, para ampliar a cooperação mútua e estabelecimento de estratégias comuns de implementação de ações para a igualdade e equidade de gênero e fortalecimento do processo de controle social.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (CONANDA)

LEI Nº 8.069, DE 13 DE JULHO DE 1990

Art. 88. São diretrizes da política de atendimento:

(...)

II - criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais;

LEI Nº 8.242, DE 12 DE OUTUBRO DE 1991

Art. 2º Compete ao Conanda:

I - elaborar as normas gerais da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, fiscalizando as ações de execução, observadas as linhas de ação e as diretrizes estabelecidas nos arts. 87 e 88 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente);

II - zelar pela aplicação da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente;

III - dar apoio aos Conselhos Estaduais e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, aos órgãos estaduais, municipais, e entidades não-governamentais para tornar efetivos os princípios, as diretrizes e os direitos estabelecidos na Lei nº 8.069, de 13 de junho de 1990;

IV - avaliar a política estadual e municipal e a atuação dos Conselhos Estaduais e Municipais da Criança e do Adolescente;

V - (Vetado)

VI - (Vetado)

VII - acompanhar o reordenamento institucional propondo, sempre que necessário, modificações nas estruturas públicas e privadas destinadas ao atendimento da criança e do adolescente;

VIII - apoiar a promoção de campanhas educativas sobre os direitos da criança e do adolescente, com a indicação das medidas a serem adotadas nos casos de atentados ou violação dos mesmos;

IX - acompanhar a elaboração e a execução da proposta orçamentária da União, indicando modificações necessárias à consecução da política formulada para a promoção dos direitos da criança e do adolescente;

X - gerir o fundo de que trata o art. 6º da lei e fixar os critérios para sua utilização, nos termos do art. 260 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990;

XI - elaborar o seu regimento interno, aprovando-o pelo voto de, no mínimo, dois terços de seus membros, nele definindo a forma de indicação do seu Presidente.

CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE

LEI Nº 8.080, DE 19 DE SETEMBRO DE 1990

Art. 26. Os critérios e valores para a remuneração de serviços e os parâmetros de cobertura assistencial serão estabelecidos pela direção nacional do Sistema Único de Saúde (SUS), aprovados no Conselho Nacional de Saúde.

Art. 33. Os recursos financeiros do Sistema Único de Saúde (SUS) serão depositados em conta especial, em cada esfera de sua atuação, e movimentados sob fiscalização dos respectivos Conselhos de Saúde.

Art. 37. O Conselho Nacional de Saúde estabelecerá as diretrizes a serem observadas na elaboração dos planos de saúde, em função das características epidemiológicas e da organização dos serviços em cada jurisdição administrativa.

LEI Nº 8.142, DE 28 DE DEZEMBRO DE 1990

Art. 1º O Sistema Único de Saúde (SUS), de que trata a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, contará, em cada esfera de governo, sem prejuízo das funções do Poder Legislativo, com as seguintes instâncias colegiadas:

(...)

II - o Conselho de Saúde.

(...)

§ 2º O Conselho de Saúde, em caráter permanente e deliberativo, órgão colegiado composto por representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de 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 do governo.

§ 5º As Conferências de Saúde e os Conselhos de Saúde terão sua organização e normas de funcionamento definidas em regimento próprio, aprovadas pelo respectivo conselho.

LEI Nº 8.689, DE 27 DE JULHO DE 1993

Art. 16. No desempenho de suas atribuições institucionais, o Conselho Nacional de Saúde acompanhará a execução do disposto nesta lei e opinará sobre a reestruturação prevista no art. 13.

LEI COMPLEMENTAR Nº 141, DE 13 DE JANEIRO DE 2012

Art. 3o Observadas as disposições do art. 200 da Constituição Federal, do art. 6º da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, e do art. 2o desta Lei Complementar, para efeito da apuração da aplicação dos recursos mínimos aqui estabelecidos, serão consideradas despesas com ações e serviços públicos de saúde as referentes a:

(...)

VI - saneamento básico de domicílios ou de pequenas comunidades, desde que seja aprovado pelo Conselho de Saúde do ente da Federação financiador da ação e esteja de acordo com as diretrizes das demais determinações previstas nesta Lei Complementar;

Art. 17. O rateio dos recursos da União vinculados a ações e serviços públicos de saúde e repassados na forma do caput dos arts. 18 e 22 aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios observará as necessidades de saúde da população, as dimensões epidemiológica, demográfica, socioeconômica, espacial e de capacidade de oferta de ações e de serviços de saúde e, ainda, o disposto no art. 35 da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, de forma a atender os objetivos do inciso II do § 3o do art. 198 da Constituição Federal.

§ 1o O Ministério da Saúde definirá e publicará, anualmente, utilizando metodologia pactuada na comissão intergestores tripartite e aprovada pelo Conselho Nacional de Saúde, os montantes a serem transferidos a cada Estado, ao Distrito Federal e a cada Município para custeio das ações e serviços públicos de saúde.

Art. 30. Os planos plurianuais, as leis de diretrizes orçamentárias, as leis orçamentárias e os planos de aplicação dos recursos dos fundos de saúde da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios serão elaborados de modo a dar cumprimento ao disposto nesta Lei Complementar.

(...)

§ 4o Caberá aos Conselhos de Saúde deliberar sobre as diretrizes para o estabelecimento de prioridades.

Art. 36. O gestor do SUS em cada ente da Federação elaborará Relatório detalhado referente ao quadrimestre anterior, o qual conterá, no mínimo, as seguintes informações:

I - montante e fonte dos recursos aplicados no período;

II - auditorias realizadas ou em fase de execução no período e suas recomendações e determinações;

III - oferta e produção de serviços públicos na rede assistencial própria, contratada e conveniada, cotejando esses dados com os indicadores de saúde da população em seu âmbito de atuação.

§ 1o A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão comprovar a observância do disposto neste artigo mediante o envio de Relatório de Gestão ao respectivo Conselho de Saúde, até o dia 30 de março do

ano seguinte ao da execução financeira, cabendo ao Conselho emitir parecer conclusivo sobre o cumprimento ou não das normas estatuídas nesta Lei Complementar, ao qual será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, sem prejuízo do disposto nos arts. 56 e 57 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

§ 2o Os entes da Federação deverão encaminhar a programação anual do Plano de Saúde ao respectivo Conselho de Saúde, para aprovação antes da data de encaminhamento da lei de diretrizes orçamentárias do exercício correspondente, à qual será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público.

(...)

§ 4o O Relatório de que trata o caput será elaborado de acordo com modelo padronizado aprovado pelo Conselho Nacional de Saúde, devendo-se adotar modelo simplificado para Municípios com população inferior a 50.000 (cinquenta mil habitantes).

Art. 38. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, do sistema de auditoria do SUS, do órgão de controle interno e do Conselho de Saúde de cada ente da Federação, sem prejuízo do que dispõe esta Lei Complementar, fiscalizará o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que diz respeito:

I - à elaboração e execução do Plano de Saúde Plurianual;

II - ao cumprimento das metas para a saúde estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias;

III - à aplicação dos recursos mínimos em ações e serviços públicos de saúde, observadas as regras previstas nesta Lei Complementar;

IV - às transferências dos recursos aos Fundos de Saúde;

V - à aplicação dos recursos vinculados ao SUS;

VI - à destinação dos recursos obtidos com a alienação de ativos adquiridos com recursos vinculados à saúde.

Art. 41. Os Conselhos de Saúde, no âmbito de suas atribuições, avaliarão a cada quadrimestre o relatório consolidado do resultado da execução orçamentária e financeira no âmbito da saúde e o relatório do gestor da saúde sobre a repercussão da execução desta Lei Complementar nas condições de saúde e na qualidade dos serviços de saúde das populações respectivas e encaminhará ao Chefe do Poder Executivo do respectivo ente da Federação as indicações para que sejam adotadas as medidas corretivas necessárias.

DECRETO Nº 5.839, DE 11 DE JULHO DE 2006

Art. 1o O Conselho Nacional de Saúde - CNS, órgão colegiado de caráter permanente e deliberativo, integrante da estrutura regimental do Ministério da Saúde, é composto por representantes do governo, dos prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários, cujas decisões, consubstanciadas em resoluções, são homologadas pelo Ministro de Estado da Saúde.

Art. 2o Ao CNS compete:

I - atuar na formulação de estratégias e no controle da execução da Política Nacional de Saúde, na esfera do Governo Federal, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros;

II - estabelecer diretrizes a serem observadas na elaboração dos planos de saúde, em função das características epidemiológicas e da organização dos serviços;

III - elaborar cronograma de transferência de recursos financeiros aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, consignados ao Sistema Único de Saúde - SUS;

IV - aprovar os critérios e os valores para remuneração de serviços e os parâmetros de cobertura de assistência;

V - propor critérios para a definição de padrões e parâmetros assistenciais;

VI - acompanhar e controlar a atuação do setor privado da área da saúde, credenciado mediante contrato ou convênio;

VII - acompanhar o processo de desenvolvimento e incorporação científica e tecnológica na área de saúde, visando à observação de padrões éticos compatíveis com o desenvolvimento sócio-cultural do País; e

VIII - articular-se com o Ministério da Educação quanto à criação de novos cursos de ensino superior na área de saúde, no que concerne à caracterização das necessidades sociais.

Art. 8º O processo eleitoral a que se refere o art. 4º, para a escolha das entidades que indicarão representantes em substituição aos atuais membros do CNS, será realizado em até noventa dias, contados da publicação deste Decreto, em conformidade com o regimento eleitoral a ser aprovado pelo plenário do CNS, homologado pelo Ministro de Estado da Saúde e publicado no Diário Oficial da União em forma de resolução.

Art. 11. A organização e o funcionamento do CNS serão disciplinados em regimento interno, aprovado pelo plenário e homologado pelo Ministro de Estado da Saúde.

DECRETO Nº 7.508, DE 28 DE JUNHO DE 2011

Art. 15. O processo de planejamento da saúde será ascendente e integrado, do nível local até o federal, ouvidos os respectivos Conselhos de Saúde, compatibilizando-se as necessidades das políticas de saúde com a disponibilidade de recursos financeiros.

(...)

§ 3º O Conselho Nacional de Saúde estabelecerá as diretrizes a serem observadas na elaboração dos planos de saúde, de acordo com as características epidemiológicas e da organização de serviços nos entes federativos e nas Regiões de Saúde.

Art. 32. As Comissões Intergestores pactuarão:

I - aspectos operacionais, financeiros e administrativos da gestão compartilhada do SUS, de acordo com a definição da política de saúde dos entes federativos, consubstanciada nos seus planos de saúde, aprovados pelos respectivos conselhos de saúde;

RESOLUÇÃO Nº 453, DE 10 DE MAIO DE 2012

Quarta Diretriz: as três esferas de Governo garantirão autonomia administrativa para o pleno funcionamento do Conselho de Saúde, dotação orçamentária, autonomia financeira e organização da secretaria-executiva com a necessária infraestrutura e apoio técnico:

I - cabe ao Conselho de Saúde deliberar em relação à sua estrutura administrativa e o quadro de pessoal;

II - o Conselho de Saúde contará com uma secretaria-executiva coordenada por pessoa preparada para a função, para o suporte técnico e administrativo, subordinada ao Plenário do Conselho de Saúde, que definirá sua estrutura e dimensão;

III - o Conselho de Saúde decide sobre o seu orçamento;

IV - o Plenário do Conselho de Saúde se reunirá, no mínimo, a cada mês e, extraordinariamente, quando necessário, e terá como base o seu Regimento Interno. A pauta e o material de apoio às reuniões devem ser encaminhados aos conselheiros com antecedência mínima de 10 (dez) dias;

V - as reuniões plenárias dos Conselhos de Saúde são abertas ao público e deverão acontecer em espaços e horários que possibilitem a participação da sociedade;

VI - o Conselho de Saúde exerce suas atribuições mediante o funcionamento do Plenário, que, além das comissões intersetoriais, estabelecidas na Lei no 8.080/90, instalará outras comissões intersetoriais e grupos de trabalho de conselheiros para ações transitórias. As comissões poderão contar com integrantes não conselheiros;

VII - o Conselho de Saúde constituirá uma Mesa Diretora eleita em Plenário, respeitando a paridade expressa nesta Resolução;

VIII - as decisões do Conselho de Saúde serão adotadas mediante quórum mínimo (metade mais um) dos seus integrantes, ressalvados os casos regimentais nos quais se exija quórum especial, ou maioria qualificada de votos; a) entende-se por maioria simples o número inteiro imediatamente superior à metade dos membros presentes; b) entende-se por maioria absoluta o número inteiro imediatamente superior à metade de membros do Conselho; c) entende-se por maioria qualificada 2/3 (dois terços) do total de membros do Conselho;

IX - qualquer alteração na organização dos Conselhos de Saúde preservará o que está garantido em lei e deve ser proposta pelo próprio Conselho e votada em reunião plenária, com quórum qualificado, para depois ser alterada em seu Regimento Interno e homologada pelo gestor da esfera correspondente;

X - a cada quadrimestre deverá constar dos itens da pauta o pronunciamento do gestor, das respectivas esferas de governo, para que faça a prestação de contas, em relatório detalhado, sobre andamento do plano de saúde, agenda da saúde pactuada, relatório de gestão, dados sobre o montante e a forma de aplicação dos recursos, as auditorias iniciadas e concluídas no período, bem como a produção e a oferta de serviços na rede assistencial

própria, contratada ou conveniada, de acordo com o art. 12 da Lei no 8.689/93 e com a Lei Complementar n o 141/2012;

XI - os Conselhos de Saúde, com a devida justificativa, buscarão auditorias externas e independentes sobre as contas e atividades do Gestor do SUS; e

XII - o Pleno do Conselho de Saúde deverá manifestar-se por meio de resoluções, recomendações, moções e outros atos deliberativos. As resoluções serão obrigatoriamente homologadas pelo chefe do poder constituído em cada esfera de governo, em um prazo de 30 (trinta) dias, dando-se-lhes publicidade oficial. Decorrido o prazo mencionado e não sendo homologada a resolução e nem enviada justificativa pelo gestor ao Conselho de Saúde com proposta de alteração ou rejeição a ser apreciada na reunião seguinte, as entidades que integram o Conselho de Saúde podem buscar a validação das resoluções, recorrendo à justiça e ao Ministério Público, quando necessário.

Quinta Diretriz: 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 - fortalecer a participação e o Controle Social no SUS, mobilizar e articular a sociedade de forma permanente na defesa dos princípios constitucionais que fundamentam o SUS;

II - elaborar o Regimento Interno do Conselho e outras normas de funcionamento;

III - discutir, elaborar e aprovar propostas 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 deliberar sobre o seu conteúdo, conforme as diversas situações epidemiológicas e a capacidade organizacional dos serviços;

VI - anualmente deliberar sobre a aprovação ou não do relatório de gestão;

VII - estabelecer estratégias e procedimentos de acompanhamento da gestão do SUS, articulando-se com os demais colegiados, a exemplo dos de seguridade social, meio ambiente, justiça, educação, trabalho, agricultura, idosos, criança e adolescente e outros;

VIII - proceder à revisão periódica dos planos de saúde;

IX - 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 face ao processo de incorporação dos avanços científicos e tecnológicos na área da Saúde;

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

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

XII - acompanhar e controlar a atuação do setor privado credenciado mediante contrato ou convênio na área de saúde;

XIII - aprovar a proposta orçamentária anual da saúde, tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, observado o princípio do processo de planejamento e orçamento ascendentes, conforme legislação vigente;

XIV - propor critérios para programação e execução financeira e orçamentária dos Fundos de Saúde e acompanhar a movimentação e destino dos recursos;

XV - fiscalizar e controlar gastos e deliberar sobre critérios de movimentação de recursos da Saúde, incluindo o Fundo de Saúde e os recursos transferidos e próprios do Município, Estado, Distrito Federal e da União, com base no que a lei disciplina;

XVI - analisar, discutir e aprovar o relatório de gestão, com a prestação de contas e informações financeiras, repassadas em tempo hábil aos conselheiros, e garantia do devido assessoramento;

XVII - fiscalizar e acompanhar o desenvolvimento das ações e dos serviços de saúde e encaminhar denúncias aos respectivos órgãos de controle interno e externo, conforme legislação vigente;

XVIII - 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;

XIX - estabelecer a periodicidade de convocação e organizar as Conferências de Saúde, propor sua convocação ordinária ou extraordinária e estruturar a comissão organizadora, submeter o respectivo regimento e programa ao Pleno do Conselho de Saúde correspondente, convocar a sociedade para a participação nas pré-conferências e conferências de saúde;

XX - estimular articulação e intercâmbio entre os Conselhos de Saúde, entidades, movimentos populares, instituições públicas e privadas para a promoção da Saúde;

XXI - estimular, apoiar e promover estudos e pesquisas sobre assuntos e temas na área de saúde pertinente ao desenvolvimento do Sistema Único de Saúde (SUS);

XXII - acompanhar o processo de desenvolvimento e incorporação científica e tecnológica, observados os padrões éticos compatíveis com o desenvolvimento sociocultural do País;

XXIII - estabelecer ações de informação, educação e comunicação em saúde, divulgar as funções e competências do Conselho de Saúde, seus trabalhos e decisões nos meios de comunicação, incluindo informações sobre as agendas, datas e local das reuniões e dos eventos;

XXIV - deliberar, elaborar, apoiar e promover a educação permanente para o controle social, de acordo com as Diretrizes e a Política Nacional de Educação Permanente para o Controle Social do SUS;

XXV - incrementar e aperfeiçoar o relacionamento sistemático com os poderes constituídos, Ministério Público, Judiciário e Legislativo, meios de comunicação, bem como setores relevantes não representados nos conselhos;

XXVI - acompanhar a aplicação das normas sobre ética em pesquisas aprovadas pelo CNS;

XXVII - deliberar, encaminhar e avaliar a Política de Gestão do Trabalho e Educação para a Saúde no SUS;

XXVIII - acompanhar a implementação das propostas constantes do relatório das plenárias dos Conselhos de Saúde; e

XXIX - atualizar periodicamente as informações sobre o Conselho de Saúde no Sistema de Acompanhamento dos Conselhos de Saúde (SIACS).

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

LEI Nº 8.742, DE 7 DE DEZEMBRO DE 1993

(Redação alterada pela Lei nº 9.720; Lei nº 12.101, de 2009; e Lei nº 12.435, de 2011)

Art. 16. As instâncias deliberativas do Suas, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil, são:

I - o Conselho Nacional de Assistência Social;

II - os Conselhos Estaduais de Assistência Social;

III - o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal;

IV - os Conselhos Municipais de Assistência Social.

Parágrafo único. Os Conselhos de Assistência Social estão vinculados ao órgão gestor de assistência social, que deve prover a infraestrutura necessária ao seu funcionamento, garantindo recursos materiais, humanos e financeiros, inclusive com despesas referentes a passagens e diárias de conselheiros representantes do governo ou da sociedade civil, quando estiverem no exercício de suas atribuições.

Art. 17. Fica instituído o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), órgão superior de deliberação colegiada, vinculado à estrutura do órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social, cujos membros, nomeados pelo Presidente da República, têm mandato de 2 (dois) anos, permitida uma única recondução por igual período.

(...)

Art. 18. Compete ao Conselho Nacional de Assistência Social:

I - aprovar a Política Nacional de Assistência Social;

II - normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social;

III - acompanhar e fiscalizar o processo de certificação das entidades e organizações de assistência social no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;

IV - apreciar relatório anual que conterá a relação de entidades e organizações de assistência social certificadas como beneficentes e encaminhá-lo para conhecimento dos Conselhos de Assistência Social dos Estados, Municípios e do Distrito Federal;

V - zelar pela efetivação do sistema descentralizado e participativo de assistência social;

VI - convocar ordinariamente a cada 2 (dois) anos, ou extraordinariamente, por maioria absoluta de seus membros, a Conferência Nacional de Assistência Social, que terá a atribuição de avaliar a situação da assistência social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema;

VI - a partir da realização da II Conferência Nacional de Assistência Social em 1997, convocar ordinariamente a cada quatro anos a Conferência Nacional de Assistência Social, que terá a atribuição de avaliar a situação da assistência social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema;

VII - (Vetado.)

VIII - apreciar e aprovar a proposta orçamentária da Assistência Social a ser encaminhada pelo órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social;

IX - aprovar critérios de transferência de recursos para os Estados, Municípios e Distrito Federal, considerando, para tanto, indicadores que informem sua regionalização mais equitativa, tais como: população, renda per capita, mortalidade infantil e concentração de renda, além de disciplinar os procedimentos de repasse de recursos para as entidades e organizações de assistência social, sem prejuízo das disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias;

X - acompanhar e avaliar a gestão dos recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos programas e projetos aprovados;

XI - estabelecer diretrizes, apreciar e aprovar os programas anuais e plurianuais do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS);

XII - indicar o representante do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) junto ao Conselho Nacional da Seguridade Social;

XIII - elaborar e aprovar seu regimento interno;

XIV - divulgar, no Diário Oficial da União, todas as suas decisões, bem como as contas do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e os respectivos pareceres emitidos.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

LEI Nº 9.131, DE 24 DE NOVEMBRO DE 1995

Art. 7º - O Conselho Nacional de Educação, composto pelas Câmaras de Educação Básica e de Educação Superior, terá atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro de Estado da Educação e do Desporto, de forma a assegurar a participação da sociedade no aperfeiçoamento da educação nacional.

§ 1º Ao Conselho Nacional de Educação, além de outras atribuições que lhe forem conferidas por lei, compete:

a) subsidiar a elaboração e acompanhar a execução do Plano Nacional de Educação;

b) manifestar-se sobre questões que abranjam mais de um nível ou modalidade de ensino;

c) assessorar o Ministério da Educação e do Desporto no diagnóstico dos problemas e deliberar sobre medidas para aperfeiçoar os sistemas de ensino, especialmente no que diz respeito à integração dos seus diferentes níveis e modalidades;

d) emitir parecer sobre assuntos da área educacional, por iniciativa de seus conselheiros ou quando solicitado pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto;

e) manter intercâmbio com os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal;

f) analisar e emitir parecer sobre questões relativas à aplicação da legislação educacional, no que diz respeito à integração entre os diferentes níveis e modalidade de ensino;

g) elaborar o seu regimento, a ser aprovado pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto.

LEI Nº 9.394, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1996

(Redação alterada pela Lei nº 11.741, de 2008)

Art. 35-A A Base Nacional Comum Curricular definirá direitos e objetivos de aprendizagem do ensino médio, conforme diretrizes do Conselho Nacional de Educação, nas seguintes áreas do conhecimento (...)

Art. 36-B. A educação profissional técnica de nível médio será desenvolvida nas seguintes formas:

(...)

Parágrafo único. A educação profissional técnica de nível médio deverá observar:

I - os objetivos e definições contidos nas diretrizes curriculares nacionais estabelecidas pelo Conselho Nacional de Educação;

Art. 39. A educação profissional e tecnológica, no cumprimento dos objetivos da educação nacional, integra-se aos diferentes níveis e modalidades de educação e às dimensões do trabalho, da ciência e da tecnologia. (...)

§ 3º Os cursos de educação profissional tecnológica de graduação e pós-graduação organizar-se-ão, no que concerne a objetivos, características e duração, de acordo com as diretrizes curriculares nacionais estabelecidas pelo Conselho Nacional de Educação.

(...)

Art. 48. Os diplomas de cursos superiores reconhecidos, quando registrados, terão validade nacional como prova da formação recebida por seu titular.

§ 1º Os diplomas expedidos pelas universidades serão por elas próprios registrados, e aqueles conferidos por instituições não-universitárias serão registrados em universidades indicadas pelo Conselho Nacional de Educação. (função burocrática, que poderia ser apenas homologada ou aprovada pelo conselho)

(...)

Art. 61. Consideram-se profissionais da educação escolar básica os que, nela estando em efetivo exercício e tendo sido formados em cursos reconhecidos, são: (...)

V - profissionais graduados que tenham feito complementação pedagógica, conforme disposto pelo Conselho Nacional de Educação.

(...)

Art. 62. A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura plena, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nos cinco primeiros anos do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade normal. (...)

§ 6º O Ministério da Educação poderá estabelecer nota mínima em exame nacional aplicado aos concluintes do ensino médio como pré-requisito para o ingresso em cursos de graduação para formação de docentes, ouvido o Conselho Nacional de Educação - CNE.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA PESSOA PORTADORA DE DEFICIÊNCIA

DECRETO Nº 3.298, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1999

Art. 11. Ao CONADE, criado no âmbito do Ministério da Justiça como órgão superior de deliberação colegiada, compete:

I - zelar pela efetiva implantação da Política Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência;

II - acompanhar o planejamento e avaliar a execução das políticas setoriais de educação, saúde, trabalho, assistência social, transporte, cultura, turismo, desporto, lazer, política urbana e outras relativas à pessoa portadora de deficiência;

III - acompanhar a elaboração e a execução da proposta orçamentária do Ministério da Justiça, sugerindo as modificações necessárias à consecução da Política Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência;

IV - zelar pela efetivação do sistema descentralizado e participativo de defesa dos direitos da pessoa portadora de deficiência;

V - acompanhar e apoiar as políticas e as ações do Conselho dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

VI - propor a elaboração de estudos e pesquisas que objetivem a melhoria da qualidade de vida da pessoa portadora de deficiência;

VII - propor e incentivar a realização de campanhas visando à prevenção de deficiências e à promoção dos direitos da pessoa portadora de deficiência;

VIII - aprovar o plano de ação anual da Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência - CORDE;

IX - acompanhar, mediante relatórios de gestão, o desempenho dos programas e projetos da Política Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência; e

X - elaborar o seu regimento interno.

CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICAS DE IGUALDADE RACIAL

LEI Nº 10.678, DE 23 DE MAIO DE 2003

Art. 3º O CNPIR será presidido pelo titular da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, da Presidência da República, e terá a sua composição, competências e funcionamento estabelecidos em ato do Poder Executivo, a ser editado até 31 de agosto de 2003.

DECRETO Nº 4.885, DE 20 DE NOVEMBRO DE 2003

(Redação alterada pelo Decreto nº 6.509, de 2008)

Art. 1º O Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial - CNPIR, órgão colegiado de caráter consultivo e integrante da estrutura básica da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, criado pela Lei nº 10.678, de 23 de maio de 2003, tem por finalidade propor, em âmbito nacional, políticas de promoção da igualdade racial com ênfase na população negra e outros segmentos étnicos da população brasileira, com o objetivo de combater o racismo, o preconceito e a discriminação racial e de reduzir as desigualdades raciais, inclusive no aspecto econômico e financeiro, social, político e cultural, ampliando o processo de controle social sobre as referidas políticas.

Art. 2º Ao CNPIR compete:

I - participar na elaboração de critérios e parâmetros para a formulação e implementação de metas e prioridades para assegurar as condições de igualdade à população negra e de outros segmentos étnicos da população brasileira;

II - propor estratégias de acompanhamento, avaliação e fiscalização, bem como a participação no processo deliberativo de diretrizes das políticas de promoção da igualdade racial, fomentando a inclusão da dimensão racial nas políticas públicas desenvolvidas em âmbito nacional;

III - apreciar anualmente a proposta orçamentária da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e sugerir prioridades na alocação de recursos;

IV - apoiar a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial na articulação com outros órgãos da administração pública federal e os governos estadual, municipal e do Distrito Federal;

V - apresentar sugestões para a elaboração do planejamento plurianual do Governo Federal, o estabelecimento de diretrizes orçamentárias e a alocação de recursos no Orçamento Anual da União, visando subsidiar decisões governamentais relativas à implementação de ações de promoção da igualdade racial;

VI - propor a realização e acompanhar o processo organizativo da conferência nacional de promoção da igualdade racial, bem como participar de eventos que tratem de políticas públicas de interesse da população negra e de outros segmentos étnicos da população brasileira;

VII - zelar pelas deliberações das conferências nacionais de promoção da igualdade racial;

VIII - acompanhar, analisar e apresentar sugestões em relação ao desenvolvimento de programas e ações governamentais com vistas à implementação de ações de promoção da igualdade racial;

IX - articular-se com órgãos e entidades públicas ou privadas, especialmente aqueles que tenham como objetivo a promoção, o desenvolvimento e a implementação de ações de igualdade racial, objetivando ampliar a cooperação mútua e estabelecer estratégias comuns para a implementação da política de igualdade racial e o fortalecimento do processo de controle social;

X - zelar pelos direitos culturais da população negra, especialmente pela preservação da memória e das tradições africanas e afro-brasileiras, bem como dos demais segmentos étnicos constitutivos da formação histórica e social do povo brasileiro;

XI - zelar, acompanhar e propor medidas de defesa de direitos de indivíduos e grupos étnico-raciais afetados por discriminação racial e demais formas de intolerância;

XII - propor a atualização da legislação relacionada com as atividades de promoção da igualdade racial;

XIII - definir suas diretrizes e programas de ação; e

XIV - elaborar seu regimento interno e decidir sobre as alterações propostas por seus membros.

XV - definir suas diretrizes e programas de ação; e

XVI - elaborar o regimento interno e decidir sobre as alterações propostas por seus membros.

Parágrafo único. Fica facultado ao CNPIR propor a realização de seminários ou encontros regionais sobre temas constitutivos de sua agenda, bem como estudos sobre a definição de convênios na área da promoção da igualdade racial a serem firmados pela Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial com organismos nacionais e internacionais públicos e privados.

CONSELHO GESTOR DO FNHIS

LEI Nº 11.124, DE 16 DE JUNHO DE 2005

Art. 7º Fica criado o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS, de natureza contábil, com o objetivo de centralizar e gerenciar recursos orçamentários para os programas estruturados no âmbito do SNHIS, destinados a implementar políticas habitacionais direcionadas à população de menor renda.

(...)

Art. 9º O FNHIS será gerido por um Conselho Gestor.

Art. 10. O Conselho Gestor é órgão de caráter deliberativo e será composto de forma paritária por órgãos e entidades do Poder Executivo e representantes da sociedade civil.

(...)

Art. 15. Ao Conselho Gestor do FNHIS compete:

I – estabelecer diretrizes e critérios de alocação dos recursos do FNHIS, observado o disposto nesta Lei, a Política e o Plano Nacional de Habitação estabelecidos pelo Ministério das Cidades e as diretrizes do Conselho das Cidades;

II – aprovar orçamentos e planos de aplicação e metas anuais e plurianuais dos recursos do FNHIS;

III – deliberar sobre as contas do FNHIS;

IV – dirimir dúvidas quanto à aplicação das normas regulamentares, aplicáveis ao FNHIS, nas matérias de sua competência;

V – fixar os valores de remuneração do agente operador; e

VI – aprovar seu regimento interno.

CONSELHO DAS CIDADES

DECRETO Nº 5.790, DE 25 DE MAIO DE 2006

Art. 3º Ao ConCidades compete:

- I - propor programas, instrumentos, normas e prioridades da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano;
- II - acompanhar e avaliar a implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, em especial os programas relativos à política de gestão do solo urbano, de habitação, de saneamento ambiental, de mobilidade e transporte urbano, e recomendar as providências necessárias ao cumprimento de seus objetivos;
- III - propor a edição de normas gerais de direito urbanístico e manifestar-se sobre propostas de alteração da legislação pertinente;
- IV - emitir orientações e recomendações sobre a aplicação do Estatuto da Cidade e dos demais atos normativos relacionados ao desenvolvimento urbano;
- V - promover a cooperação entre os governos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e a sociedade civil na formulação e execução da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano;
- VI - incentivar a criação, a estruturação e o fortalecimento institucional de conselhos afetos à política de desenvolvimento urbano nos níveis municipais, regionais, estaduais e do Distrito Federal;
- VII - promover, em parceria com organismos governamentais e não-governamentais, nacionais e internacionais, a identificação de sistemas de indicadores, no sentido de estabelecer metas e procedimentos com base nesses indicadores, para monitorar a aplicação das atividades relacionadas com o desenvolvimento urbano;
- VIII - estimular ações que visem propiciar a geração, apropriação e utilização de conhecimentos científicos, tecnológicos, gerenciais e organizativos pelas populações das áreas urbanas;
- IX - promover a realização de estudos, debates e pesquisas sobre a aplicação e os resultados estratégicos alcançados pelos programas e projetos desenvolvidos pelo Ministério das Cidades;
- X - estimular a ampliação e o aperfeiçoamento dos mecanismos de participação e controle social, por intermédio de rede nacional de órgãos colegiados estaduais, regionais e municipais, visando fortalecer o desenvolvimento urbano sustentável;
- XI - propor diretrizes e critérios para a distribuição regional e setorial do orçamento anual e do plano plurianual do Ministério das Cidades;
- XII - propor a criação de mecanismos de articulação entre os programas e os recursos federais que tenham impacto sobre o desenvolvimento urbano;
- XIII - promover, quando necessário, a realização de seminários ou encontros regionais sobre temas de sua agenda, bem como estudos sobre a definição de convênios na área de desenvolvimento urbano sustentável e da propriedade urbana, a serem firmados com organismos nacionais e internacionais públicos e privados;
- XIV - eleger os membros para o Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, na forma e no quantitativo fixados pelo regulamento previsto no art. 10, § 3º, da Lei no 11.124, de 16 de junho de 2005;
- XV - dar publicidade e divulgar seus trabalhos e decisões;
- XVI - (Revogado pelo Decreto nº 9.076, de 7 de junho de 2017)
- XVII - aprovar seu regimento interno e decidir sobre as alterações propostas por seus membros.

CONSELHO NACIONAL DE JUVENTUDE

LEI Nº 11.129, DE 30 DE JUNHO DE 2005

Art. 9º Fica criado, no âmbito da estrutura organizacional da Secretaria-Geral da Presidência da República, o Conselho Nacional de Juventude - CNJ, com a finalidade de formular e propor diretrizes da ação governamental voltadas à promoção de políticas públicas de juventude, fomentar estudos e pesquisas acerca da realidade socioeconômica juvenil e o intercâmbio entre as organizações juvenis nacionais e internacionais.

LEI Nº 12.852, DE 5 DE AGOSTO DE 2013

Art. 45. Os conselhos de juventude são órgãos permanentes e autônomos, não jurisdicionais, encarregados de tratar das políticas públicas de juventude e da garantia do exercício dos direitos do jovem, com os seguintes objetivos:

I - auxiliar na elaboração de políticas públicas de juventude que promovam o amplo exercício dos direitos dos jovens estabelecidos nesta Lei;

II - utilizar instrumentos de forma a buscar que o Estado garanta aos jovens o exercício dos seus direitos;

III - colaborar com os órgãos da administração no planejamento e na implementação das políticas de juventude;

IV - estudar, analisar, elaborar, discutir e propor a celebração de instrumentos de cooperação, visando à elaboração de programas, projetos e ações voltados para a juventude;

V - promover a realização de estudos relativos à juventude, objetivando subsidiar o planejamento das políticas públicas de juventude;

VI - estudar, analisar, elaborar, discutir e propor políticas públicas que permitam e garantam a integração e a participação do jovem nos processos social, econômico, político e cultural no respectivo ente federado;

VII - propor a criação de formas de participação da juventude nos órgãos da administração pública;

VIII - promover e participar de seminários, cursos, congressos e eventos correlatos para o debate de temas relativos à juventude;

IX - desenvolver outras atividades relacionadas às políticas públicas de juventude.

Art. 46. São atribuições dos conselhos de juventude:

I - encaminhar ao Ministério Público notícia de fato que constitua infração administrativa ou penal contra os direitos do jovem garantidos na legislação;

II - encaminhar à autoridade judiciária os casos de sua competência;

III - expedir notificações;

IV - solicitar informações das autoridades públicas;

V - assessorar o Poder Executivo local na elaboração dos planos, programas, projetos, ações e proposta orçamentária das políticas públicas de juventude.