

IV ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI/OÑATI

ESTADO, CONSTITUCIONALISMO E SOCIEDADE

SELMA RODRIGUES PETERLE

SÉRGIO URQUHART DE CADEMARTORI

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes - UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

E56 Encontro Internacional do CONPEDI (4. : 2016 : Oñati, ES)

III Encontro de Internacionalização do CONPEDI / Unilasalle / Universidad Complutense de Madrid

[Recurso eletrônico on-line];

Organizadores: Selma Rodrigues Petterle, Sérgio Urquhart de Cademartori – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-146-3

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Direito e Sociedade: diálogos entre países centrais e periféricos

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Internacionais. 2. Estado. 3. Constitucionalismo. 4. Sociedade.

CDU: 34

IV ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI/OÑATI

ESTADO, CONSTITUCIONALISMO E SOCIEDADE

Apresentação

A presente obra reúne artigos que foram aprovados (com dupla revisão cega por pares), apresentados e debatidos durante o IV Encontro Internacional do CONPEDI-OÑATI, realizado entre os dias 16 e 18 de maio de 2016, no Instituto Internacional de Sociologia Jurídica de Oñati, na província de Gipuzkoa, na região autônoma do País Vasco (Espanha). A temática central que permeou o evento, isso desde a fase inicial de projeto até a sua concretização, foi a de aprofundar as reflexões na Área de Concentração do Mestrado em Direito do UNILASALLE (Direito e Sociedade). Para dar conta desse desafio contamos com inestimáveis parcerias. A do CONPEDI, Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito, que reúne os Programas de Pós-Graduação em Direito no Brasil e que tem desempenhado um papel central no fomento à pesquisa científica na área do Direito, assim como o Instituto Internacional de Sociologia Jurídica de Oñati, instituição de renome internacional com a qual o Mestrado em Direito do UNILASALLE mantém um vivo Convênio Internacional, consolidando, concretamente nossa internacionalização.

Quanto ao recorte temático, partindo do eixo Direito e Sociedade, indissociavelmente conectados, os esforços foram direcionados para o aprofundamento do diálogo entre os países ditos como centrais e periféricos e as múltiplas questões atreladas a essas denominações. Sob esta perspectiva foram concebidos vários grupos de trabalho. Dentre estes, o Grupo de Trabalho (GT) “Estado, Constitucionalismo e Sociedade”, com o propósito de propiciar um debate aberto e com elevado nível científico sobre os seguintes temas: evolução histórica do constitucionalismo – constitucionalismo contemporâneo: neoconstitucionalismo, garantismo e novo constitucionalismo latino-americano; âmbitos de expansão do constitucionalismo: constitucionalismo global e constitucionalismo dos micro-poderes privados; constitucionalismo e democracia. As atividades deste GT foram desenvolvidas no dia 16 de maio de 2016, nos turnos da manhã e da tarde.

Considerando esse vasto universo temático, optou-se, no GT “Estado, Constitucionalismo e Sociedade”, por reunir os artigos em blocos, por afinidade temática ainda mais estreita, o que viabilizou um rico e fértil debate, após o breve período de apresentação. Esta dinâmica, além de estreitar os laços entre os pesquisadores, viabilizou concretamente a reflexão e o intercâmbio de ideias, o que sem dúvida reforça e qualifica a pesquisa científica Área do Direito.

Onãti, maio de 2016.

Prof. Dra. Selma Petterle, Doutora em Direito pela PUCRS (2012), Coordenadora Adjunta e docente permanente do Mestrado em Direito do Unilasalle.

Prof. Dr. Sergio Cademartori, Doutor em Direito pela UFSC (1998), docente permanente do Mestrado em Direito do Unilasalle.

SOCIEDADE, DEBATE SOBRE ATIVIDADE ESTATAL E DIREITO: OS CONSELHOS MUNICIPAIS

LA SOCIEDAD, EL DEBATE SOBRE LA ACTIVIDAD DEL ESTADO Y LA LEY: CONSEJOS MUNICIPALES

Cristiane Catarina Fagundes de Oliveira

Resumo

Este trabalho trata do papel da discussão na sociedade pós-moderna, com foco no debate que ocorre nos conselhos municipais. O estudo compartilha o debate que era comum na origem dos parlamentos, em sua origem no parlamento da Inglaterra. Assim, este trabalho descreve o parlamento inglês na sua origem histórica e em sua função de debate, que é adotada pelos modernos conselhos municipais nos Municípios brasileiros. Este trabalho mostra a participação política não focada na votação, mas os conselhos municipais são descritos e seu objetivo de promover o controle social das atividades do Estado.

Palavras-chave: Conselho municipal, Parlamento inglês, Participação política, Sociedade

Abstract/Resumen/Résumé

En trabajo se aborda la discusión en la sociedad posmoderna, centrándose en el debate que tiene lugar en los consejos municipales. El estudio compara el debate que era común en el origen de los parlamentos, en su origen en el Parlamento de Inglaterra. Este trabajo describe el Parlamento Inglés en su origen histórico y su función discusión, que es adoptado por los consejos municipales modernos en los municipios brasileños. Este trabajo muestra la participación política que no se centra en la votación, pero los consejos locales se describen y su objetivo de promover el control social de las actividades estatales.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Consejos municipales, Participación política, Sociedad, Parlamento de Inglaterra

Introdução

O debate sobre atividade estatal, que intervém de modo decisivo na vida da sociedade, deve ser realizado prioritariamente pela própria sociedade local, em vista do princípio da subsidiariedade. Nesse sentido, a participação política da sociedade é o mais relevante instrumento de controle da atividade estatal.

A participação política da sociedade nas decisões estatais, sob a forma de conselhos, é analisada sob a perspectiva histórica do parlamento inglês, cuja origem remonta exatamente na ideia de um conselho social. Hoje, no Brasil, há vários instrumentos de participação social, sob a forma de conselhos, para além dos parlamentos, sob a forma, por exemplo, de conselhos municipais. Os conselhos municipais, em suas várias áreas de atuação podem ser considerados importantes instrumentos de participação e controle da atividade estatal.

No estudo da relação entre participação política da sociedade e conselhos, interessa referir que a ideia de conselhos originou a ideia de parlamento. Todavia, com a complexidade representativa dos parlamentos, modernamente, passou-se a pensar que o voto e a estrutura parlamentar de debates não deveria ser a única forma de participação política na democracia e de expressão da opinião, como disse OLIVEIRA VIANA (1927, p.87).

Desta forma, são estruturados conselhos municipais ao lado das estruturas parlamentares municipais (Câmaras de Vereadores), com importante papel em políticas públicas setoriais. Considera-se que devem ser analisados os conselhos municipais como formas alternativas de controle social, que tornem possível ao Estado e à Administração Pública o efetivo cumprimento de suas competências constitucionais em matéria de políticas públicas.

1 Participação política direta pela Sociedade

A sociedade, ao participar politicamente das decisões estatais pressupõe a compreensão das características da sociedade, pós-moderna, e os instrumentos de participação política devem ser adequados, no sentido do tempo e das formas e no sentido da fragmentação e da singularidade. Se a sociedade tem novas características, então o direito deve estar a elas adequado (SCHWARTZ, 2015) e também os instrumentos de participação política.

Percebe-se uma dissolução das fronteiras da política em que direitos estabelecidos reduzem margem de debate dentro do sistema estatal político no contexto dos conceitos de política e não política, fazendo com que surjam, fora do sistema, demandas de participação política sob a forma de uma nova cultura política (BECK, 2013, p.278). Nesse sentido a participação política significa que os cidadãos conhecem os instrumentos de controle da atividade estatal.

A participação política, tradicionalmente, é entendida em três níveis de acordo com a intensidade da participação (SANI, 2004, p.889). O primeiro é no sentido de mera *presença*, em que não há grande contribuição pessoal, a segunda forma é de *ativação*, que ocorre dentro ou fora de uma organização política, quando a pessoa é incumbida de uma série de atividades permanentes ou esporádicas, por exemplo, quando há um envolvimento em campanhas eleitorais, quando se difunde a imprensa do partido, quando se participa em manifestações de protesto, etc. Um terceiro nível é de *participação*, em sentido estrito, em situações em que o indivíduo contribui direta, o que é muito raro, ou indiretamente, na escolha de representantes, por exemplo, para uma decisão política. A análise dos conselhos municipais envolve exatamente esse nível de participação em sentido estrito, como forma de participação

Dessa forma, os conselhos municipais são instrumentos de participação política que busca transitar entre o político-estatal e o não político, centrado na noção de sociedade civil ciente de seus direitos. Ademais, os conselhos não se consubstanciam em forma de participação política direta, pois são instâncias de representação. São nesse sentido considerados como forma de participação política para controle da atividade estatal nos municípios.

Na gestão pública da atividade estatal, termo pelo qual se designa a estrutura político-burocrática do Estado de forma ampla, há um *staff* dirigente e executor das decisões públicas. Também a gestão pública municipal envolve a existência desse *staff* dirigente e

executor em nível local. Em regra, a participação das pessoas da sociedade civil na gestão pública municipal, no sentido estrito acima descrito, concentra-se na escolha do *staff* dirigente por eleições, como no caso do chefe do Poder Executivo e representantes de Poder Legislativo. Tradicionalmente a eleição para o próprio governo local é considerada “manifestação mais cabal da soberania de um povo”, conforme BRICCHI (1991, p.32). De outro lado, os eleitos se encarregam da elaboração da legislação relativa à seleção dos demais integrantes do *staff*, como, por exemplo, pelas regras do concurso público.

Entretanto, no atual contexto da atividade estatal é preciso considerar a fragmentação da ideia de execução na atividade estatal, considerando-se que a execução das competências e políticas públicas tem, cada vez mais sido atribuídas em sede de contratos com empresas privadas e cada vez menos a servidores públicos do *staff* estatal. Daí a análise da atividade estatal sob o prisma do conceito de parceria (DIPIETRO, 2015, p.23).

De outro lado, é possível analisar outras formas de participação em sentido estrito e interno na atividade estatal, que pode então ter dois sentidos. O primeiro sentido é interno à própria gestão pública, entre os níveis internos de decisão, isto é, interior à gestão pública na relação entre os membros do *staff*. Pode-se implementar a participação por órgãos colegiados cujo objetivo é descentralizar as decisões e permitir maior participação dos membros do *staff*. O segundo sentido é externo à gestão pública, na participação da sociedade municipal com pessoas, não integrantes do *staff*, escolhidas para opinar em certas situações, que é o caso de órgãos colegiados com a participação de membros da sociedade local: os conselhos municipais.

Os conselhos municipais, portanto, são órgãos colegiados integrantes da estrutura administrativa de gestão pública municipal, integrado exclusivamente por membros da Administração Municipal ou também integrado por membros da sociedade. No âmbito municipal, a implementação da participação nesses dois sentidos torna-se mais fácil pela proximidade da sociedade com a gestão pública e a menor dimensão do *staff* em termos numéricos, comparando-se com as demais entidades da federação.

Fundamento para o estabelecimento de novos instrumentos de participação da sociedade é o princípio de subsidiariedade que em uma sociedade pluralista (DIPIETRO, 2015, p.23) significa que a todos os setores da sociedade deve ser dada oportunidade de

participação, diminuindo as barreiras entre Estado e Sociedade. Nesse sentido, os instrumentos jurídicos não podem estar fixados na modernidade das formas.

É possível estabelecer áreas de participação na gestão pública da atividade estatal, de acordo com etapas, que são de: planejamento, produção-execução administrativa e controle. Conforme FURLAN e CORROCHATEGOL (1989, p.58), o município tem duas funções: a representação da identidade e dos interesses locais frente a outras instâncias de organização estatal e a satisfação das necessidades públicas locais e a questão está em quem define as necessidades locais. Para estes autores, dependeria do tamanho do município e da participação.

As etapas das políticas municipais e dos mecanismos de participação dos munícipes, dependem, para sua efetivação, de uma cultura de participação, e podem ser citados mecanismos específicos de participação de acordo com as etapas citadas: na área de planejamento, o planejamento participativo, as reuniões públicas, plebiscitos e referendos e manifestações em geral; na área de controle, ouvidorias, veto popular; e na área de produção e execução, a atividade cooperativa, gestão tripartida de serviços públicos e parcerias público-privadas.

Os conselhos municipais podem atuar em quaisquer dessas etapas das políticas e podem ser considerados mecanismos de participação em cada uma delas. No campo do planejamento, por exemplo, os mecanismos de participação do planejamento participativo e das reuniões abertas são semelhantes aos que ocorrem nos conselhos municipais. Em geral, a forma mais aceita de participação política é na etapa do planejamento, pois quanto maior o número de opiniões, mais amplo serão os projetos, o que interessa à gestão pública. Na área de controle os conselhos poderiam desempenhar um papel fundamental no sentido da dinamicidade, principalmente no que tange ao controle político, pois senão resta à sociedade aguardar para realizar a manifestação de um juízo político apenas nas próximas eleições. Na área de produção e execução seria interessante a participação por meio dos conselhos, pois diante de parcerias poderiam ser resolvidos vários problemas de ordem financeira para execução de políticas sociais, por exemplo.

A natureza das decisões tomadas no âmbito da participação das pessoas na gestão pública municipal pode ser de três formas: opinativa ou consultiva, isto é, sem força

vinculatória; deliberativa ou decisória, isto é, que pode ser executada diretamente sem necessidade de homologação por órgão superior no *staff* da gestão pública; e de controle, relativas às decisões finais de verificação de atos de outros membros do *staff* da gestão pública.

Em relação à natureza opinativa ou consultiva, pode-se afirmar que apenas vincula no sentido de exigir a apresentação de motivação, especificamente em relação às objeções apontadas, ao ato da administração (PETRUCCI, 2015). A função deliberativa pode ser oposta à função opinativa ou consultiva, no sentido de que a função consultiva é de mera emissão de opinião para o órgão requerente da Administração, sendo que a função deliberativa seria sinônimo de decisória. As decisões de caráter deliberativo ou consultivo de conselho municipal (MARQUES, 2004, p. 54) relacionam-se à partilha do poder e um exemplo que evidencia a autonomia deliberativa de conselho é que sua presidência seja escolhida pelos próprios membros deste conselho. Todavia, muitos conselhos municipais são presididos por secretários do município, em especial no caso de conselhos de saúde.

Em um sentido amplo de deliberação, identifica-se a idéia de discussão, emissão de opinião a fim de se tomar uma decisão. Essa acepção da função deliberativa, como ocorre nos Parlamentos, não significa uma simples tomada de decisão como “sim ou não”, mas envolve o debate, discussão e influências políticas, conforme CAGGIANO (2004, p. 17-18).

Para tanto, pode-se referir quatro critérios para uma deliberação, conforme FISHKIN (2015) adequada ou, em outras palavras, as qualidades de uma deliberação: 1) informação precisa e razoável sobre os fatos, para possibilitar conclusões adequadas e precisas; 2) completude dialógica, que se relaciona à extensão com que os argumentos são apresentados, contraditos e reapresentados, o que difere da propaganda feita para persuadir, que omite estrategicamente parte das informações; 3) diversidade de pontos de vista, que exige um consenso mínimo e que difere das discordâncias na sociedade que não podem ser deliberadas; 4) participação consciente, sem visar fins pré-determinados, mas com objetivo de debater e ter sua opinião levada em conta para as políticas públicas.

Esses critérios deverão ser tomados na deliberação dos conselhos municipais, como forma de adequação à finalidade da participação política. Isso exige uma proximidade com a Administração Municipal para fins de troca de informações e de diálogo, bem como uma

consciência da finalidade da sociedade municipal por parte dos membros do conselho municipal.

Os conselhos municipais têm essencialmente essa função deliberativa em sentido amplo, pois é da natureza de sua existência o debate e a discussão. Em relação à natureza de suas decisões – opinativa, deliberativa, ou de controle, dependerá da legislação aplicável a cada conselho. A relevância dessas funções dos conselhos é descrita em BAVA (2015).

2 Origens das decisões sociais dos conselhos na história do parlamento inglês

A estrutura atual dos conselhos municipais, com suas funções de deliberação, no controle e debate sobre a atividade estatal e sobre o direito, resgata a origem dos parlamentos, em sua função de debate. Nesse sentido é que se pode examinar a ideia de participação da sociedade na atividade estatal em sua origem na Inglaterra. Por evidente, o exemplo do parlamento inglês é examinado, pois é considerado a origem dos parlamentos modernos, destacando-se antes mesmo da estruturação da separação de poderes estatais e do conceito moderno de Estado.

De fato, a ideia de participação dá-se naturalmente na Inglaterra, eis que, desde sua origem, com as diversas porções territoriais em conflito e diante das várias invasões, e a discussão é vista como uma forma de manter a ciência do rei sobre o que acontece nos vários pontos do país (TRVELYAN, 1952, p.84). Desde a origem do parlamento inglês na idade média, o desenvolvimento da ideia de parlamento faz parte do senso comum inglês de que é melhor ter-se comitês e lugares para conversar, à ditadores e tribunais revolucionários (TREVEVLYAN, 1952, p. 178).

Inicialmente, a existência de funções estatais diversas já era descrita por Aristóteles, que mencionava a deliberação, o mando e a justiça, deixando para a assembleia o papel de deliberar sobre os assuntos importantes da comunidade. Todavia, não fez menção expressa sobre a necessidade de exercício por pessoas diversas nas diferentes funções (MALBERG, 1992, p.742).

A importância do estudo das instituições políticas, em especial do parlamento, na Inglaterra, foi atestada por Montesquieu. Em sua obra, cita um modelo único de convivência

entre coroa e parlamento, que foi pioneiro na história política da humanidade. A Inglaterra fornece o primeiro modelo que vai sendo delimitado na prática, por sua típica característica histórica, sobre as bases de convivência de poderes, em que se dividem funções, com base na ideia de que não pode haver centralização de poder em uma única pessoa ou instituição. Por essa razão, a Inglaterra está à frente do constitucionalismo moderno, na sua essência mais tradicionalista que racionalista (FRIEDRICH, 1958, p.28).

Desde a época neolítica, a Inglaterra foi paulatinamente constituída a partir dos nativos, inicialmente caçadores e coletores de plantas, dos povos do continente originários de áreas hoje conhecidas como Espanha e Holanda. Somam-se a estes, por volta de 1500 a.C., povos imigrantes com cultura mais avançada, conhecida como Wessex Culture, e, por volta de 800 a.C., os celtas, que criaram fortificações, mas não eram belicosos e preferiam a caça à guerra. Estes povos viviam em paz, se dedicavam à agricultura e às artes, e seus reis eram bons administradores, o que os coloca longe da imagem de bárbaros difundida pelos romanos (HIBBERT, 1992, p.14-17). Conforme HARRISON (1948, p. 10), é dessa origem remota, como povos que viviam integrados, que se pode considerar os ingleses como uma sociedade e não um grupo de sociedades.

Em 55 a.C. o general romano Júlio César invade a Inglaterra a fim de obter informações sobre a ilha e punir aqueles que auxiliaram a Gália na guerra contra Roma. Após batalhas em que houve alguma resistência, Londres torna-se a capital administrativa e comercial da Província Britânica de Roma, com população de aproximadamente 30000 pessoas. Na Inglaterra, a influência da cultura romana torna-se marcante, a língua oficial é o latim, ainda que o celta seja também falado e considerado língua dos pobres. Com a decadência do império romano, os soldados foram chamados ao continente e os bretões romanizados permaneceram na ilha à mercê dos ataques das tribos vindas da Escócia, dos saxões vindos do Mar do Norte e da tribo germânica dos anglos, intensificados por volta de 450 DC (HIBBERT, 1992, p. 20-25).

Nesta época, após 450, a Inglaterra foi dividida em pequenos reinos, em constantes guerras entre si, iniciando-se lentamente a influência do cristianismo pelos enviados de Roma. E, somente por volta de 829, retomou-se a convivência inicial, com o rei Egbert, que podia ser considerado o líder da confederação de sete reinos, que se congregavam no “Witan”, um conselho dos reis anglo-saxões (HIBBERT, 1992, p.31-32). Aqui, portanto, com o “Witan”, a

primeira origem histórica da existência de um colegiado de debates e deliberações na Inglaterra.

O primeiro conselho, portanto, origem do próprio Parlamento Inglês é o grande “Witan”. Dessa ideia de participação origina-se, muito depois, a idéia de representação, que não é necessariamente ligada à eleição, como de fato não havia no início do parlamento inglês. Dessa forma, os atos de representação exigiriam uma autorização que integra um conceito mais moderno de responsabilidade dos representantes perante os representados, que não havia na origem do parlamento inglês, mas que é exigência no moderno Estado Democrático (FINER, 1997, p. 1032-1033).

Ainda que a palavra representar tenha surgido no século XIV na Inglaterra, apenas em 1595 é que teve o significado de agir por outro como seu agente autorizado. O parlamento inglês é o que primeiro teve a representação mais abrangente em termos sociais (FINER, 1997, p. 1034 e 1035).

Essa função do parlamento pode ser comparada àquela mencionada como consultative, modelo dado pelo parlamento inglês, que, em alguns períodos mais que outros, funcionou como verdadeiro conselho do rei (FINER, 1997, p. 1038). E, quando um soberano consulta uma assembléia, em geral a obedece (McILWAIN, 1962, p.9).

A função do parlamento que lhe confere poder de estado é a de conselho por representação, pela influência de suas opiniões nas decisões estatais. Nesse sentido, alguns papéis do Parlamento hoje são destacados no seu site oficial: “Parliament is an essential part of UK politics. Its main roles are: Examining and challenging the work of the government (scrutiny), Debating and passing all laws (legislation), Enabling the government to raise taxes.” Verifica-se daí a menção expressa das funções de controle, legislação e taxação.

A relação hoje, na Inglaterra, ente o parlamento e a coroa, é de cooperação (LAMBETH, 1981, p.87). Assim, os atos são de competência do parlamento, mas para que se torne ato deve ter assentimento real, que se dá em cerimônia na câmara dos lordes, presentes os comuns. Isso demonstra que a monarquia é parte da democracia parlamentar na Inglaterra e é isso que refere expressamente o site oficial do parlamento: “Along with the House of Commons and the House of Lords, the Crown is an integral part of the institution of Parliament.”.

Essa função inicial do parlamento, de promover o debate, como lócus de discussões sociais, ainda precisa ser mais explorada, mas pode servir de parâmetro para o resgate que se busca ao fomentar debates em conselhos municipais. Por todo o exposto, parece que a noção de debate presente nas estruturas dos conselhos municipais, hoje, no Brasil, remonta a uma tentativa de resgate da origem dos debates e da participação da sociedade nos parlamentos.

3 Os conselhos municipais no Brasil e a participação política da sociedade

Conforme os dados do IBGE, que mapeou a existência dos conselhos municipais em todos os 5.565 municípios brasileiros, no último levantamento de 2012, os conselhos municipais são uma realidade nos municípios brasileiros. Destes 5.565 municípios brasileiros, em relação aos conselhos municipais de política urbana ou similar, 1231 municípios possuíam conselhos, mas apenas 888 deles tiveram reunião nos últimos 12 meses antes da pesquisa. Em relação a conselho de transporte, uma das mais relevantes políticas públicas municipais, dos 5565 municípios brasileiros, apenas 357 possuem tal conselho e 206 tiveram reunião nos últimos 12 meses.

Veja-se que no levantamento do IBGE de 2004 havia apenas 334 conselhos municipais de política urbana. Em aproximadamente 10 anos houve crescimento significativo de número de conselhos. De outro uma realidade ainda se mantém desde os dados de 2004 que é o significativo número de conselhos municipais quando tais conselhos estão inseridos em políticas de transferências de verbas, como conselho de saúde, assistência social, educação, etc... Ainda se percebe em praticamente todos os estados, o maior número de conselhos instalados é para o conselho de saúde, seguido pelo de educação.

Os conselhos municipais, portanto, estão em expansão, especialmente confrontando-se os dados dos últimos 10 anos, sendo que já os municípios menores os estão instituindo. Veja, contudo, que os conselhos instituídos no maior número de municípios são aqueles decorrentes de previsão em lei federal.

Dessa forma, os conselhos são expressão de democracia no plano local, instituídos em muitos casos por leis federais (SANTOS JUNIOR, 2001, p.18), na maioria dos casos com previsão expressa de representação paritária (MARQUES, 2004, p. 52), como no caso dos conselhos municipais de desenvolvimento rural (CMDR) ligados ao Programa Nacional de

Fortalecimento da Agricultura Familiar. A participação, por exemplo, nos conselhos municipais de desenvolvimento rural, dá-se essencialmente por razões de distribuição de recursos, conforme pesquisa realizada em ANDRADE (2004, p.246-7), que conclui que:

“Não podemos esquecer que os parceiros locais estabelecem relações de cooperação, acima de tudo porque estão em jogo benefícios materiais. Tanto os produtores rurais, quanto os dirigentes sindicais e os representantes do poder público que participam do processo têm consciência dos benefícios que podem advir de sua participação nos fóruns de decisão do Pronaf e nas atividades realizadas pelo programa. O seu engajamento tem assim um componente explicativo forte nos interesses materiais dele decorrentes.”.

Os conselhos, então, tornam-se um mecanismo criado “de cima para baixo” conforme aponta MARQUES (2004, p.54), na busca de recursos financeiros, em que a realidade local não é levada em conta acerca da necessidade de participação em determinada matéria sob a forma de conselho municipal. A idéia federal de uniformizar os municípios representa uma contrariedade à realidade assimétrica dos municípios brasileiros.

A realidade dos municípios deve ser levada em conta na instituição de um conselho municipal em vários âmbitos, conforme SANTOS JUNIOR (2001, p.95-96):

“Os conselhos foram amplamente difundidos a partir da Constituição Brasileira de 1988, e constituem canais de participação e representação das organizações sociais na gestão de políticas públicas específicas. Obrigatórios por lei federal em diversos setores (saúde, educação, criança e adolescente, assistência social e trabalho), os conselhos se diferenciam de acordo com o município: (i) pelo poder de decisão, deliberativo ou consultivo; (ii) pelos critérios de representação dos diferentes segmentos sociais, amplos ou restritos; e (iii) pela dinâmica e pelas condições de seu funcionamento, isto é, os instrumentos e a estrutura à sua disposição. Nesse sentido, entendemos que os conselhos municipais são a maior expressão da instituição, pelo menos no plano legal, do modelo de governança democrática no âmbito local.”

Portanto, os municípios devem, ainda que sob pressão de necessidades financeiras e por exigência de legislação federal ou estadual, por exemplo, na instituição de conselhos municipais, procurar manter ao máximo a liberdade de conformação dos conselhos municipais. Senão, o município perderá a noção da necessidade de desenvolver a participação política em âmbito local a fim de melhor alcançar a finalidade do bem comum. Veja-se que a exigência de legislação federal ou estadual não tem fundamento constitucional eis que não há

determinação de superioridade hierárquica em relação à legislação local (FERRAZ, 1988, p. 42-7).

Em relação à função dos conselhos municipais, mais importante que colocar sugestões, é discutir os problemas. Deve-se partir da idéia de que os cidadãos têm condições de identificar os problemas que mais os afligem, dentre vários, e discuti-los, como tentativa de busca de soluções.

Daí o papel do município frente a sociedade local a fim de motivar a sociedade a buscar soluções próprias, assessorá-las para que possam melhor analisar os problemas, apoiando técnica e financeiramente a execução de projetos apoiados pela sociedade. A sociedade local é que deve organizar-se de acordo com suas necessidades, sendo que ao município, identificado com a estrutura da gestão pública municipal, caberá a tarefa de promover o debate, mas não substituí-lo, e assim deve ser caracterizada a participação por meio dos conselhos municipais.

Dependendo da população dos municípios, as suas necessidades e os problemas públicos são diversos: nos municípios grandes (mais de 100 mil habitantes): aspectos sociais do ambiente, marginalização, pobreza; nos intermediários (2 mil a 100 mil habitantes): debilidade econômica, depredação dos recursos naturais, desigualdades sociais; e nos pequenos (menos de 2 mil habitantes): migração dos jovens, a própria viabilidade do governo local. Nesse ponto importa questionar a idéia de que a imprensa massifica problemas sociais e os pequenos municípios tomam problemas que não são seus.

Para a tarefa de identificar os seus problemas próprios, os conselhos municipais, em geral, estão ligados indistintamente às discussões em sede de associações de moradores, grupos comunitários, sociedades de natureza religiosa local, órgãos de classe, sindicatos, cooperativas, enfim, órgãos com as mais variadas naturezas (KRAUSE, 2002, p.60).

Veja-se, portanto, que a diversidade deve ser realçada positivamente pelos órgãos da gestão pública municipal a fim de manter em união o espírito de identidade da sociedade local. A maior coesão da sociedade facilitará a solução para os problemas locais, a partir da análise de quais sejam, de fato, seus problemas.

No estudo dos conselhos municipais é importante desde logo advertir que não se trata de passar ao povo o pleno direito de tomada da decisão política, mas apenas alicerçar, oferecer suporte e opiniões que serão ou não levadas em conta pelo detentor do poder político legítimo ou estrutural estatal.

Os conselhos municipais têm semelhança com os *vecinos*, do direito argentino, grupos organizados que não têm poder de decisão política definitiva, mas devem ter direito à manifestação, como forma de participação no governo municipal, conforme GORDILLO (1991, p.158) para quem: “Não se reconhece aos *vecinos* representação política alguma, mesmo que tenham existido antecedentes em que se reconhecia. Atuam usualmente como grupo de pressão dos interesses dos bairros, perante as autoridades municipais, efetuando pedidos, oferecendo contribuições etc, mas lhes falta qualquer tipo de intervenção decisória”.

Da mesma forma, não é possível passar ao povo o direito de tomada de decisões técnicas acerca de obras e serviços, pois para tal é necessário corpo técnico especializado (GOMEZ, 1991, p.59). De fato, torna-se necessário, na atribuição de tarefas no âmbito municipal, distinguir-se o âmbito técnico e o político.

Na implementação dos conselhos municipais é importante a forma de escolha de seus membros em vista da representação, eis que não há participação direta, exceto no caso de reuniões abertas.

Nos conselhos municipais, em geral, os integrantes não são eleitos pela própria sociedade, o que distorce a sua real representatividade (DI PIETRO, 1993). Para participar dos conselhos municipais, as pessoas precisam ter legitimidade em seu grupo, pois é necessária uma indicação de associação ou entidade que, por sua vez, indicará o seu representante, conforme PINTO (2004, p.31-32), referindo que: Mas é evidente que esta participação exige uma organização prévia. Não se pode como cidadão simplesmente bater à porta dos conselhos e reivindicar uma vaga. Os cidadão têm de se organizar em associações, sindicatos, clubes, etc., para conseguir primeiro legitimidade entre o seu grupo e depois pleitear um espaço na esfera estatal.

A idéia de representatividade parece mais fundada em semelhança e defesa de mandato privado em vários casos de conselhos em que as entidades não expressam a diversidade da sociedade local, mas os interesses corporativos dessas entidades.

Todavia, se a maioria dos conselhos fossem compostos por pessoas eleitas, ou pelo menos indicadas por associações de moradores, por critério geográfico, poderia ser facilitada a implementação da representatividade baseada na idéia de prudência, em que os mais experientes no espírito da sociedade local poderiam contribuir nas discussões em sede de conselhos municipais.

Conclusão

A sociedade atualmente não se compreende como apartada da atividade estatal, em vista da realidade da fragmentação. Não se concebe o papel da sociedade e de suas demandas sem estarem ligadas à atividade do próprio município.

Diante da crescente demanda social e dos problemas causados de forma direta ou indireta pela ineficácia na realização de suas competências, o Estado brasileiro, e em especial a Administração Municipal, pela proximidade com a sociedade local, tem sido requerido para resolver questões relativas a habitação, saúde, insegurança e tantas outras. Todavia, não é mais possível imaginar-se a Administração Pública como provedor das soluções para todos os problemas sociais, sem que se considerem, para estas soluções, formas alternativas de controle social com a participação da própria sociedade local interessada.

Neste contexto, destacam-se no controle das atividades estatais os instrumentos de natureza social, como a participação política por meio dos conselhos municipais. O princípio da subsidiariedade fundamenta a existência dos conselhos municipais.

Os conselhos municipais são mecanismos para implementar a participação política no sentido estrito, com fundamento na representatividade dos membros. Os conselhos municipais, em um sentido amplo como integrante da gestão pública, devem ser considerados como todo órgão colegiado, composto exclusivamente por membros da Administração Municipal ou composto também por membros da sociedade local. A partir da classificação das etapas das políticas públicas locais em planejamento, controle, produção e execução,

pode-se afirmar que os conselhos municipais integram-se em todas por meio de deliberação em sentido amplo, de debate. Relacionando-se a natureza das decisões dos conselhos, estas podem ser opinativas, deliberativas ou de controle, dependendo da legislação aplicável a cada conselho, mas em geral restringe-se às opinativas.

A partir do exame das origens dos parlamentos, com o Parlamento Inglês como paradigma, percebe-se que a ideia central de debate e controle da atividade estatal dos Parlamentos modernos está tentando ser resgatada com a implementação dos conselhos municipais hoje no Brasil. Os conselhos municipais são uma realidade brasileira, ainda que criados, em geral, por determinação de legislação federal ou por necessidades financeiras de repasses de verbas. Em virtude da diversidade entre os municípios brasileiros, a busca deve ser da preservação de suas peculiaridades locais, inclusive quanto à determinação dos problemas que os afligem, mas também para configurar, ao máximo, a organização própria de seus conselhos municipais. Para isso o conselho deve ser visto como um canal de diálogo e não de imposição de vontades, o que exige uma verdadeira representação no sentido da prudência a fim de tornar possível a convivência social voltada para o bem comum.

Bibliografia

ANDRADE, Ilza Araújo Leão de. “Conselhos de desenvolvimento rural: um espaço adequado para pensar o desenvolvimento local?”. In: MARQUES, Paulo E. Moruzzi; SCHNEIDER, Sérgio; e SILVA, Marcelo Kunrath (org.). *Políticas públicas e participação social no Brasil*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2004.

BAVA, Silvio Caccia. *Dilemas da gestão municipal democrática*. Disponível em <http://polis.org.br/publicacoes/dilemas-da-gestao-municipal-democratica>. Acessado em 19 maio 2015.

BECK, Ulrich. *Sociedade de Risco*. São Paulo: Editora 34, 2013.

BRICCHI, Adhemar Heriberto. Problemas del regimen y Gobierno Municipal. In: MÁRQUEZ, Daniel Alberto e PICONE, Francisco Humberto (Coord.). *Temas de Derecho Municipal*. Buenos Aires: Pensamiento Jurídico Editora, 1991.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Direito Parlamentar e Direito Eleitoral*. São Paulo: Manole, 2004.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração Pública*. São Paulo: Atlas, 2015.

- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Participação popular na Administração Pública. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro. 191:26-39, jan./mar. 1993.
- FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. União, Estado e Município na Constituição Federal: competências e limites. *Cadernos FUNDAP*. São Paulo. Ano 8, nº 15, abr/1988, p.42-47.
- FINER, S. E.. *The History of Government from the earliest Times*. Oxford: Oxford University, 1997, v.II.
- FISHKIN, James S.; LUSKIN, Robert C. e JOWELL, Roger. Deliberative Polling and Public Consultation disponível em <http://cdd.stanford.edu/2000/deliberative-polling-and-public-consultation/> Acessado em 19 maio 2015.
- FRIEDRICH, Carl J. *La Démocratie Constitutionnelle*. Paris: Presses Universitaires de France, 1958.
- FURLAN, José Luis e CORROCHATEGOI, Nora. El Municipio como instrumento de desarrollo regional y la participación. IN: ESTESO, Roberto e TOCINO, Sergio (comp.), *Municipio y Región*. Buenos Aires: IIPAS e Fundación Friedrich Ebert, 1989.
- GOMEZ, Alejandro. Municipalismo y proyectos políticos del gobierno militar. In: MÁRQUEZ, Daniel Alberto e PICONE, Francisco Humberto (Coord.). *Temas de Derecho Municipal*. Buenos Aires: Pensamiento Jurídico Editora, 1991.
- GORDILLO, Agustín. La administración local argentina. In: MÁRQUEZ, Daniel Alberto e PICONE, Francisco Humberto (Coord.). *Temas de Derecho Municipal*. Buenos Aires: Pensamiento Jurídico Editora, 1991.
- HARRISON, Wilfrid. *The government of Britain*. London: Hutchinson university library, 1948.
- HIBBERT, Christopher. *The Story of England*. London: Phaidon, 1992.
- KRAUSE, Elton. *A Formação da Política Municipal e as condições de elegibilidade*. São Paulo: Memória Jurídica, 2002.
- MALBERG, R. Carré de. *Teoria General Del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica, 1992.
- MARQUES, Paulo Eduardo Moruzzi. “Participação e Pronaf: um estudo do poder, dos atores e dos conflitos em torno dos conselhos municipais.” In: MARQUES, Paulo E. Moruzzi; SCHNEIDER, Sérgio; e SILVA, Marcelo Kunrath (org.). *Políticas públicas e participação social no Brasil*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2004.

- MÁRQUEZ, Daniel Alberto e PICONE, Francisco Humberto (Coord.). *Temas de Derecho Municipal*. Buenos Aires: Pensamiento Jurídico Editora, 1991.
- McILWAIN, Charles Howard. *The High Court of Parliament*. Connecticut: Archon, 1962.
- PARLIAMENT. Disponível em <http://www.parliament.uk/about/how/role/> . Acesso em 18.10.2014.
- PARLIAMENT. Disponível em <http://www.parliament.uk/about/how/role/parliament-crown/> . Acesso em 18 out. 2014.
- PETRUCCI, Jivago. Gestão Democrática da cidade: delineamento constitucional e legal. *Jus Navegandi*. Teresina, a.8, n. 276. Disponível em <http://jus.com.br/947515-jivago-petrucci/publicacoes>. Acessado em 15 maio 2015.
- PINTO, Celi Regina J. *Teorias da Democracia: diferenças e identidades na contemporaneidade*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2004.
- SANI, Giacomo. Participação política. In: *Dicionário de política*. 12. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2004. v.2.
- SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. *Democracia e governo local: dilemas da reforma municipal no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 2001.
- SCHWARTZ, Germano. *Sociologia Sistêmico-Autopoiética das Constituições*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.
- TREVELYAN, G. M. *History of Englad*. London: Longmans, 1952.
- VIANA, Oliveira. *O Idealismo na Constituição*. Rio de Janeiro: Terra de Sol, 1927.