



CONSIDERAÇÕES SOBRE O CARÁTER DOS CONSELHOS E O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA SOBERANIA POPULAR

Ana Zaiczuk Raggio

Advogada, Especialista em Direito Constitucional e em Gestão Pública.

E-mail: anazraggio@gmail.com

Resumo: Este trabalho pretende investigar quais formas podem assumir os Conselhos de Políticas Públicas e de Direitos, se consultivos ou deliberativos, para melhor atender ao princípio constitucional da soberania popular. Para tanto, será abordado o conceito de soberania popular, levando-se em conta o contexto contemporâneo da democracia liberal e de consolidação da democracia participativa, e as formas de seu exercício, previstas na Constituição brasileira de 1988 e na Constituição do Estado do Paraná de 1989. Em seguida, apresenta-se breve histórico da criação dos Conselhos, com foco no Brasil contemporâneo, bem como suas possibilidades e limitações. Ainda, a título ilustrativo, será discutido o caráter vigente nos Conselhos Estaduais de Políticas Públicas e de Direitos do Paraná.

Palavras-chave: Conselhos. Caráter deliberativo. Soberania popular. Conselhos Estaduais do Paraná.

INTRODUÇÃO

O Estado brasileiro contemporâneo, inaugurado com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, instituiu-se como uma democracia por disposição do artigo 1.º da mesma. A teoria política é uníssona em afirmar que esta forma de governo tem como princípio basilar a soberania popular.

Entretanto, devido ao processo que tem se convencionado chamar de crise de representação política, a democracia brasileira não tem proporcionado a representação dos interesses da totalidade de sua população. De acordo com Paulo Bonavides, a crise de representação política manifesta sua decadência irremediável “[...] vista pelo divórcio consumado entre a vontade governada – a vontade passiva da cidadania – e a vontade governante, ou seja, a vontade da elite hegemônica” (BONAVIDES, 2008, p.270-278).

A ênfase na participação política por meio de eleições periódicas de voto universal, obrigatório, direto e secreto tem assegurado a manutenção de uma elite economicamente abastada e não representativa da diversidade sociocultural brasileira no poder. Assim, mantém-se um sistema político que se caracteriza como autoritário, excludente e antidemocrático (WOLKMER, 2001).

Por sua vez, os Conselhos de Políticas Públicas e de Direitos têm se mostrado como uma forma de exercício da soberania popular e um instrumento possível de construção de políticas públicas e práticas políticas inovadoras em nosso contexto social. Conforme Maria da Glória Gohn:

[...] em tese [os conselhos] são dotados de potencial de transformação política. Se efetivamente representativos, poderão imprimir um novo formato às políticas sociais pois relacionam-se ao processo de formação das políticas e à tomada de decisão (GOHN, 2015, p.178).

Ademais, para Gohn:

Apesar da legislação incluir os conselhos como parte do processo de gestão descentralizada e participativa, e constituí-los como novos atores deliberativos e paritários, 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 (GOHN, 2015, p.179).

O objetivo do presente estudo é, exatamente, o enfrentamento desta problemática: reafirmar o necessário caráter deliberativo dos Conselhos, tendo em vista o princípio basilar da democracia, qual seja, o da soberania popular.

Para tanto, será adotada como metodologia a revisão bibliográfica com vistas a conceituar a democracia e a soberania popular, os Conselhos de Políticas Públicas e de Direitos, bem como apresentar breve histórico do surgimento dos Conselhos, passando para um olhar sobre seus limites e possibilidades.

Ainda, pesquisa-se, por meio eletrônico, nos sites das Secretarias de Estado e no Sistema Estadual de Legislação, a fim de ilustrar o tema e levantar as normativas de criação dos Conselhos Estaduais de Políticas Públicas e de Direitos do Paraná para análise de seu caráter.

Assim, os dois primeiros pontos dedicam-se à compreensão da democracia, em sua noção contemporânea, a partir da qual se examina o princípio da soberania popular presente na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Em seguida, serão analisadas as formas de manifestação da soberania, previstas na Constituição brasileira e na Constituição do Estado do Paraná, buscando-se o fundamento constitucional para a existência de Conselho de Direitos e Conselhos de Políticas Públicas.

O tema dos Conselhos será então aprofundado, trazendo-se breve relato histórico do surgimento desta instituição, com foco principal no contexto brasileiro. Neste ponto o objetivo é conhecer os principais atores que apresentaram a demanda pela criação dos Conselhos e suas formas de institucionalização ao longo do tempo.

Posteriormente, serão apontadas as limitações e possibilidades dos Conselhos de Direitos e de Políticas Públicas, reconhecidas por alguns dos autores que se dedicam ao tema, levantadas por meio da revisão bibliográfica.

Para ilustrar este debate e conhecer a realidade dos Conselhos paranaenses, se seguirá a análise da legislação dos diferentes Conselhos encontrados por meio da pesquisa acima descrita. Será dada ênfase à disposição legal que define o caráter destes instrumentos de participação.

Por fim, apresentam-se as considerações finais que podem ser extraídas deste trabalho.

1 O EXERCÍCIO DA SOBERANIA POPULAR NA DEMOCRACIA

A democracia não é facilmente conceituada. Na compreensão de José Afonso da Silva, seu conceito varia de acordo com o momento histórico “[...] mantido sempre o princípio básico de que ela revela um regime político em que o poder repousa na vontade do povo” (SILVA, 2012, p.42).

Disto se extrai o princípio basilar da democracia: a soberania popular. Assim, para se definir a democracia é necessário definir o que se entende por povo e como se determina sua vontade. Nos diferentes momentos históricos em que a democracia foi adotada como forma de governo, o povo e sua vontade tomou conteúdos diversos.

Para Norberto Bobbio (2000), a democracia não possui ideologia própria, constituindo-se somente como um conjunto de procedimentos de governança. Encontram-se na história democracias aristocráticas, republicanas, sociais, liberais, cristãs, burguesas, dos trabalhadores e socialistas.

Assim, a democracia moderna toma ares liberais, restringindo a soberania popular à escolha de representantes políticos em eleições periódicas de voto secreto. Para Bobbio (2000, p.30-31),

Hans Kelsen e Joseph Shumpeter, a democracia constitui-se como um conjunto de regras que possibilita definir quem está autorizado a decidir sobre as questões de interesse comum, estando esvaziada de qualquer concepção substantiva (SANTOS, 2002, p.40). Portanto, a decisão política é legítima se o representante político que a tomou foi eleito segundo os procedimentos legais cabíveis.

Esta compreensão de democracia é tomada por Boaventura de Sousa Santos como uma concepção hegemônica, adotada pela maioria dos Estados Democráticos contemporâneos, visto o cenário mundial da globalização neoliberal. Para o autor, por outro lado, é possível perceber um movimento contra-hegemônico de escala mundial, que visa superar a baixa intensidade da democracia representativa, complementando-a com a democracia participativa.

[...] o modelo hegemônico de democracia (democracia liberal, representativa), apesar de globalmente triunfante, não garante mais que uma democracia de baixa intensidade baseada na privatização do bem público por elites mais ou menos restritas, na distância crescente entre representantes e representados e em uma inclusão política abstrata feita de exclusão social (SANTOS, 2002, p.31-32).

Vejamos o impacto dessa compreensão restritiva de democracia na concepção do princípio basilar da soberania popular.

1.1 O CONCEITO DE SOBERANIA POPULAR

Na democracia, a soberania popular garante a legitimação do sistema jurídico-político (SALGADO, 2005, p.16). Desse modo, a soberania consiste no poder de definir os rumos das atividades do Poder Público, o qual, em última instância, num Estado Democrático, é de titularidade do povo.

O que se questiona são as formas pelas quais se pode expressar a vontade geral. Como foi exposto, a democracia contemporânea é marcada pela noção liberal que a limita a sua vertente representativa. Em outras palavras: a soberania popular na democracia hegemônica se resume ao processo de eleição.

Para Fábio Konder Comparato (1985, p.85-109), a soberania do monarca era exercida de maneira pessoal e ativa. A soberania popular, por sua vez, caracteriza-se como expressão da maioria e consentimento no exercício do poder por terceira pessoa. Assim, o autor entende que o exercício do poder soberano do povo se esgota no processo eleitoral.

Amplamente difundida, essa afirmação encontra um de seus fundamentos na distorcida noção de que as pessoas comuns não possuem capacidade ou interesse político (a chamada apatia das massas) suficiente para intervir na política, senão para escolher seus representantes políticos e delegar a eles a tomada de decisões (SANTOS, 2002, p.41).

Conforme Wolkmer, Edmund Burke e John Stuart Mill, os representantes seriam mais capacitados para intervenção política, possuindo técnica, sendo “sempre mais experientes e superiores aos eleitores” (WOLKMER, 2015, p.85). A teoria desses autores surge como resposta à compreensão de Rousseau (2014, p.55), defensor último da democracia direta, de que a soberania não pode ser alienada ou representada.

Dentre as críticas a essas afirmações, destaca-se a compreensão de Celso Fernandes Campilongo (1988, p.20-21), que reconhece a existência de elites políticas mas enfatiza que a apatia das massas é decorrência da falta de espaços de participação e da ausência de responsividade dos governantes em face das suas demandas.

Após processo de luta social, como se verá mais à frente, a Constituição de 1988 ampliou a participação para além do voto, uma vez que “[...] combina representação e participação direta, tendendo, pois, para a democracia participativa” (SILVA, 2012, p.42), trazendo uma inovação à história constitucional brasileira (CRETELLA JÚNIOR, 1992, p.145).

Alexandre de Moraes apresenta o princípio da soberania popular como ligado ao processo eleitoral, exprimindo que, em decorrência deste princípio, os mandatos eletivos só serão legítimos na medida em que puderem ser relacionados, de maneira mediata ou imediata, às eleições livres. Por outro lado, o autor reconhece a expressão da soberania popular por meio de institutos de democracia participativa.

O princípio democrático exprime fundamentalmente a exigência da integral participação de todos e de cada uma das pessoas na vida pública do país, a fim de garantir-se o respeito à soberania popular (MORAES, 2007, p.64).

Desse fragmento pode-se compreender que o princípio da soberania popular assegura que todos os interesses estejam representados. Dessa forma, caso o intento de determinado grupo social seja reiteradamente ignorado na agenda política dos governantes, é dever constitucional a abertura de espaços que permitam a participação desses mesmos grupos.

É o que se verifica, contemporaneamente, perante determinados grupos sociais. Em estudo recente, analisou-se a situação da Defensoria Pública do Estado do Paraná e buscou-se apontar que a tardia implementação do órgão demonstra a limitação da representação política dos interesses da população de baixa renda (RAGGIO, 2014). Verificada a não representação dos interesses de parte da população, o estudo, após entrevistas e revisão bibliográfica, permitiu concluir pela necessidade de garantir a participação da população nos processos de tomada de decisão política.

Em tempo, destaca-se a compreensão de Carla Bronzo Ladeira Carneiro, que, ao afirmar os Conselhos como mecanismos de *accountability*, ou seja, de responsabilização dos agentes públicos, argumenta o que segue:

[...] o conceito de soberania popular, implícito na concepção de democracia, exige uma base de legitimidade que vai além da existência de mecanismos de *checks and balances* entre os órgãos do governo e, também, dos tradicionais mecanismos de controle através das eleições (CARNEIRO, 2006, p.152).

Vejamos o que dispõe o artigo 1.º da Constituição de 1988:

Art. 1.º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição (BRASIL, 1988).

Três conceitos importantes se manifestam no parágrafo único do artigo 1.º da Constituição: soberania popular, democracia representativa e democracia participativa. Conforme os ensinamentos de Silva, o início do parágrafo único, a saber, “todo poder emana do povo”, demonstra o respeito ao princípio da soberania popular. Segundo o autor, “aqui se consagra a regra de que o povo é a fonte primária de poder, que caracteriza o princípio da *soberania popular*, fundamento do regime democrático” (SILVA, 2012, p.42), grifo no original).

Dando continuidade, o povo poderá expressar sua vontade por meio de representantes eleitos, o que configura a democracia representativa, que se manifesta como “[...] um conjunto de instituições que disciplinam a participação popular no processo político, que vêm a formar os direitos políticos que qualificam a cidadania, tais como as eleições, o sistema eleitoral, os partidos políticos etc.” (SILVA, 2012, p.42-43).

Ainda, o povo poderá exercer seu poder diretamente, expressão da democracia participativa que “[...] caracteriza-se pela participação direta e pessoal da cidadania na formação dos atos de governo” (SILVA, 2012, p.43).

A parte final do parágrafo único define que as formas de participação decorrem das previsões da Constituição, expressando que a soberania popular está sujeita às normas constitucionais (SILVA, 2012, p.44). Assim, a próxima seção é dedicada à análise dos modos de participação presentes na Constituição da República e do Estado do Paraná.

1.2 AS FORMAS DE PARTICIPAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA E DO ESTADO DO PARANÁ

A Constituição da República de 1988 enumera, em seu artigo 14, formas de exercício da soberania popular. Encontram-se neste artigo o direito ao voto, bem como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, institutos de democracia participativa, disciplinados pela Lei n.º 9.709/1998.¹

No Brasil, a participação da população na democracia se dá, majoritariamente, durante o processo eleitoral. A Constituição de 1988 prevê o voto universal obrigatório, sendo facultativo para os analfabetos, pessoas com idade entre 16 e 18 anos e para aquelas com mais de 70 anos.

Ademais, tendo em vista que as formas de participação não são restritas aos espaços e meios institucionalizados, entende-se que são formas de participação política os direitos fundamentais de liberdade de consciência, expressão, reunião² e associação, disciplinados pelos incisos do artigo 5.º, VI, VI, VIII, IX, XVI, XVII e LII da Constituição de 1988.³

Esse mesmo artigo traz também a previsão do Tribunal do Júri, em seu inciso XXXVIII, que se mostra como a expressão da soberania popular na administração da justiça. Nesta instituição, são os representantes do povo que definem a condenação ou não dos acusados de crimes dolosos contra a vida.

Também o artigo 5.º cria instrumento jurídico jurisdicional que permite o questionamento de decisões da administração pública direta e indireta, por meio da ação popular, conforme estabelece seu inciso LXXIII. Disciplinado pela Lei n.º 4.717/1965, o instrumento é destinado à proteção de interesses públicos, quando atos ou contratos administrativos tragam lesão ao patrimônio público.

Por fim, a Constituição de 1988 congrega diversas disposições destacadas como instrumentos de democracia participativa. Os artigos 89, 103-B e 130-A trazem expressamente a participação de representantes da sociedade civil em Conselhos relevantes para a administração pública e o sistema de justiça. São eles o Conselho da República, o Conselho Nacional de Justiça e o Conselho Nacional do Ministério Público.

¹ O plebiscito e o referendo são instrumentos de consulta à população, de convocação exclusiva do Congresso Nacional (artigo 49, Constituição de 1988). O primeiro é realizado de maneira prévia ao debate legislativo acerca de decisões políticas, e o segundo, posterior, para atribuir ou retirar eficácia da medida normativa (MENDES, 2009, p.800-801).

Há debates acerca da possibilidade de plebiscito ter caráter vinculativo, constituindo-se, para parte da doutrina, como de caráter meramente consultivo. Em relação ao referendo, é assente na doutrina que seu caráter poderá ser deliberativo ou consultivo, a depender da convocação.

A iniciativa popular, por sua vez, permite a apresentação, por qualquer cidadão interessado, de projetos de lei complementar e de lei ordinária ao Congresso Nacional, desde que subscrito por ao menos 1% de todo o eleitorado nacional, distribuídos em cinco estados, nos quais no mínimo 0,03% do eleitorado deverá consentir.

² Nesse sentido também se coloca Gohn (2011, p.29). **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 4.ed. São Paulo: Cortez, 2011.

³ Para mais detalhes, ver Raggio (2012, p.111-112).

Nos dois últimos, inseridos na Constituição pela Emenda Constitucional n.º 45/2004, a sociedade civil encontra-se representada por cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada, indicados um deles pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal. No primeiro são seis cidadãos brasileiros natos, com mais de 35 anos de idade, sendo dois nomeados pelo presidente da República, dois eleitos pelo Senado Federal e dois eleitos pela Câmara dos Deputados.

Os artigos 77 e 79 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), inseridos por meio das Emendas Constitucionais n.º 29/2000 e n.º 31/2000, respectivamente, trouxeram a previsão de Conselhos de Saúde e de fiscalização do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza. O segundo é previsto como instância federal, enquanto o primeiro atrela à criação de Conselhos de Saúde o recebimento de repasses federais, destinados à saúde, pelos municípios, estados e Distrito Federal.

Além disso, é assegurada a participação nas políticas de seguridade social, como disciplina o artigo 194, *in verbis*:

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados (BRASIL, 1988).

Em sentido semelhante dispõem os artigos 10 e 206, que, nesta ordem, garantem a “[...] participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação” e a “gestão democrática do ensino público” como um dos princípios do ensino.

Enfim, merecem destaque as previsões dos artigos 204 e 216-A. Aquele define que a política pública de assistência social terá como diretrizes a participação da população na formulação e controle de suas políticas. Vejamos:

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (BRASIL, 1988).

Por sua vez, inserido pela Emenda Constitucional n.º 71/2012, o artigo 216-A prevê a criação de Conselhos de política cultural, enquanto democratização dos processos decisórios no Sistema Nacional de Cultura. Esta importante inovação no ordenamento jurídico brasileiro determina, inclusive,

a criação de sistemas municipais, estaduais e distrital de cultura, que contem com participação e controle social.

Assim, considerando a parte final do parágrafo único do artigo 1.º da Constituição de 1988, segundo o qual a soberania popular deverá se dar na forma das disposições constitucionais, juntos estes dois artigos (artigos 204 e 216-A) demonstram cabalmente que a soberania popular pode ser manifestada na forma de Conselhos.

Por sua vez, a Constituição do Estado do Paraná, de 1989, da mesma forma, atrela o exercício da soberania popular ao voto, plebiscito, referendo e iniciativa popular e demais disposições constitucionais. Ao apontar para as demais disposições constitucionais, a Constituição do Estado do Paraná já abre espaço para a compreensão de que a soberania popular pode ser exercida por meio de Conselhos.

O diploma vai além e cria o Conselho Estadual de Cultura, no artigo 194; o Conselho Permanente dos Direitos Humanos, no artigo 227; o Conselho Estadual de Educação, no artigo 228, e o Conselho Estadual do Meio Ambiente, no artigo 229, prevendo que esses sejam disciplinados por lei. Afora isso, determina que sejam criados por lei o Conselho Estadual de Saúde (artigo 169, III), o Conselho Estadual de Defesa da Criança e do Adolescente (artigo 216, parágrafo único) e o Conselho Estadual da Condição Feminina (artigo 219).

Em derradeiro, define o reconhecimento dos Conselhos comunitários que se encontrem legalmente constituídos e sejam representativos da sociedade civil, buscando acompanhar e fiscalizar o cumprimento dos dispositivos constitucionais afetos às áreas de ensino e educação (artigo 247).

A Constituição paranaense, pelo exposto, também assegura amplamente a participação pela via de Conselhos de Direitos e de Políticas Públicas, acerca dos quais tratará o próximo ponto.

2 OS CONSELHOS DE DIREITOS E DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Os Conselhos estão presentes nas instituições públicas e privadas em diversos formatos. O foco deste trabalho, como foi comentado, está nos Conselhos que permitem a participação da população nos processos de tomada de decisões políticas. Estes podem ser separados entre Conselhos de Notáveis, Conselhos de Direitos e Conselhos de Políticas Públicas.

Os Conselhos de Notáveis são aqueles em que os representantes da sociedade civil devem ter notável saber em determinada matéria, como o Conselho Nacional de Justiça e o Conselho Nacional do Ministério Público, aqui referenciados.

A outra divisão é mais tênue. Os Conselhos de Políticas Públicas podem ser entendidos como aqueles cujo tema central gira em torno de definições atreladas a uma política social específica (assistência social, cultura, educação, saúde, dentre outras).

Já os Conselhos de Direitos abarcariam aqueles que se dedicam à garantia de direitos de determinados grupos sociais em situação de vulnerabilidade social (crianças e adolescentes, idosos, indígenas, lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais, migrantes e refugiados, mulheres, pessoas negras, pessoas com deficiência, povos tradicionais e outros), bem como os Conselhos dedicados à temática dos direitos humanos.⁴

Ainda assim, é possível vislumbrar a inclusão dos Conselhos de Direitos no conceito amplo de Conselhos de Políticas Públicas, uma vez que para a garantia de direitos fazem-se necessárias políticas estatais.

Enquanto para alguns os Conselhos são formas de modernização do Estado e melhoramento da democracia representativa, outros os definem como sementes para um novo Estado que permite a negociação dos interesses para a formação de consensos, afastando a dominação hegemônica (GOHN, 1990, p.76).

Como se verá em seguida, o surgimento desses instrumentos de democracia participativa tem raízes em formas não institucionalizadas de pressão social.

2.1 O HISTÓRICO DE SURGIMENTO DOS CONSELHOS DE DIREITOS E DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Maria da Glória Gohn destaca-se na atualidade por sua dedicação à temática dos Conselhos. Em diversas obras vem tratando do tema, trazendo diversos elementos sobre as raízes históricas dos Conselhos, como experiências de países europeus e dos Estados Unidos da América, consideradas revolucionárias (GOHN, 1990, p.71).

Ao passar para a análise da realidade brasileira, Gohn aponta que é ainda durante o período da Ditadura Militar, nos anos 1970, que movimentos sociais urbanos iniciam um processo de reivindicação e começam a se organizar em Conselhos populares e comunitários para negociação com o poder público, como os Conselhos Populares de Saúde.

É interessante observar que isto se dá num momento em que o controle social era entendido como aquele exercido pelo Estado autoritário sobre a sociedade. Nesse contexto, os movimentos iniciavam o processo de construção do controle social democrático. Ou seja, buscavam a consolidação de meios para o controle da sociedade sobre o Estado, em uma verdadeira inversão de papéis (CORREIA, 2002).

Entre 1968 e 1984 a Prefeitura de São Paulo cria os primeiros Conselhos, com diversas temáticas, como menor, habitação, trabalho, assistência pública, educação de adultos, condição feminina, coordenação das sociedades de amigos de bairro e saúde. No entanto, segundo Gohn,

⁴ Esta separação pode ser vista em Gohn (2011, p.90-91).

O que se fez foi criar mais uma parafernália de órgãos e atribuições onde se facilitava o acesso da população à administração pública, mas não a incorporava efetivamente. Atribuía-se-lhe exclusivamente deveres e responsabilidades, consultivas e opinativas, mas nada no campo deliberativo (GOHN, 1990, p.80).

Em 1985 surgem iniciativas como o Movimento Nacional pela Participação Popular na Constituinte e o Plenário Educação Popular Constituinte, os quais, antes da abertura da Assembleia Nacional Constituinte, em 1987, buscavam garantir a participação da população no processo de elaboração da Constituição de 1988. Contudo, definiu-se a Constituinte como de modelo congressional exclusivo, determinando que apenas parlamentares poderiam participar. Ainda assim, 122 emendas populares foram apresentadas durante o processo (SZWAKO, 2012, p.20).

Na VIII Conferência Nacional de Saúde, em 1986, pelo relato de Leonardo Avritzer, da combinação de demandas do movimento sanitarista, com os movimentos populares de saúde surge

[...] a proposta de um sistema unificado de saúde, descentralizado e com participação popular [que] foi apresentada sob forma de uma emenda popular durante a Assembléia Nacional Constituinte e aprovada com algumas modificações propostas pelos movimentos conservadores (AVRITZER, 2008, p.53).

De toda forma, a aprovação da proposta é uma conquista para os movimentos sanitarista e de saúde, e para a sociedade como um todo. Com a promulgação da Constituição de 1988, aqueles movimentos dão continuidade à luta pela sua regulamentação, por meio da Lei Orgânica da Saúde. Publicada em 1990, a Lei cria os Conselhos na área da saúde e, para assegurar o funcionamento dos mesmos, exige sua existência para a transferência de recursos da federação para os demais entes.

A partir do Sistema de Saúde, as políticas de assistência social e urbanismo constituem-se também participativas por disposição constitucional. Com o impulso gerado por essas áreas, “o Brasil se transformou ao longo do século XX de um país de baixa propensão associativa e poucas formas de participação da população de baixa renda, em um dos países com o maior número de práticas participativas” (AVRITZER, 2008, p.43). A questão que permanece, portanto, se refere à efetividade desses espaços, especificamente dos Conselhos, como será discutido em seguida.

2.2 LIMITES E POSSIBILIDADES DOS CONSELHOS DE DIREITOS E DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Dentre as diversas obras consultadas sobre a temática da participação nos Conselhos destacam-se, para este ponto, duas pesquisas realizadas diretamente com conselheiros. Mário Fuks e Renato Perissinotto (2006) estudaram conselhos gestores de Curitiba, somando-se a isto a pesquisa de Szwako (2012) junto a Conselhos Nacionais.

No estudo de Fuks e Perissinotto ressalta-se a identificação do “predomínio dos gestores em todos os momentos do processo decisório” (FUKS; PERISSINOTTO, 2006, p.70), que, para os autores, é constituído por quatro etapas: apresentação da iniciativa, debate da mesma, encaminhamento para deliberação, e deliberação.

A principal razão para tal situação, segundo os autores, é a diferença de recursos de renda e escolaridade existente entre os conselheiros governamentais e/ou conselheiros da sociedade civil. Ademais, a vontade de agir daqueles está atrelada diretamente a sua responsabilidade profissional, enquanto a destes é uma vontade voluntária.

Esta disparidade qualitativa, por assim dizer, mesmo perante a paridade quantitativa, é amplamente abordada nas demais obras pesquisadas. Ressalta-se a diferença de recursos materiais, de tempo e, sobretudo, de acesso a informações qualificadas.

Nesse sentido, Carneiro aponta a falta de recursos financeiros de algumas entidades da sociedade civil, o que dificulta a participação de seus representantes, questão que não atinge os representantes governamentais. De acordo com a autora, a falta de acesso a “informações a respeito dos problemas, ações e financiamento das políticas sociais” (CARNEIRO, 2006, p.158-159) impede, inclusive, o cumprimento das competências deliberativas dos Conselhos.

Para Carneiro (2006, p.154), o fato de o Estado concentrar os recursos necessários à tomada de decisão demonstra que o sucesso dos Conselhos depende do compromisso do mesmo com a abertura dos espaços e com a própria democracia participativa. Assim, a efetividade do Conselho também pode depender da influência e força da sociedade civil (CARNEIRO, 2006, p.160-161).

Ainda, Fuks e Perissinotto mencionam a baixa ocorrência de debates, apontada como passividade ou abstenção, que pode estar relacionada com

algo produzido por relações regulares, as quais, por meio de produção de derrotas permanentes, incutiram nos dominados a sensação de que não haveria nada a fazer para mudar a situação em que se encontravam. Criar-se-ia, assim, uma adaptação psicológica que produziria um sentimento de estar desprovido de poder (*sense of powerless*), cuja perpetuação poderia levar os membros do grupo à autodepreciação e ao fatalismo, gerando abstenção em vez de resistência (FUKS; PERISSINOTTO, 2006, p.77).

Para Carlos R. S. Milani (2008, p.555), efeito semelhante têm as supostas parcerias entre governo e sociedade civil, por meio das quais os atores não governamentais não participam da tomada de decisão em si, mas somente de momentos anteriores ou posteriores.

Aquela constatação, ainda, se relaciona diretamente com a compreensão de Campilongo, citada anteriormente, que defende que a apatia das massas seria derivada da falta de encaminhamento às demandas apresentadas por certos setores da sociedade. Um dos entrevistados por Szwako chega a afirmar o que segue:

Aqui [nos Conselhos Nacionais] nós não temos participação popular – nós somos levados a dizer que estamos numa participação popular – porque não conseguimos fazer avançar as nossas lutas (SZWAKO, 2012, p.22).

A fim de evitar essas situações é que se acredita na relevância do caráter deliberativo. Contudo, o caráter, isoladamente, sem a pressão social e a vontade política de compartilhamento de recursos, como visto, não é suficiente (AVRITZER, 2008, p.47). De qualquer forma, a necessidade de aprofundamento e maior institucionalização dos espaços de participação aparece também nas entrevistas de Szwako (2012, p.36, 38-39).

A maior institucionalização, com garantia de respeito às decisões dos Conselhos, por meio do caráter deliberativo, pode afastar críticas como as que colocam os Conselhos como mera ferramenta de governabilidade, para silenciamento dos conflitos, a fim de projetar a ilusão da alteração da realidade fática (SZWAKO, 2012, p.22; CALVI, 2008, p.17), ou de espaço de cooptação dos movimentos sociais (BRAVO; CORREIA, 2012, p.136).

Ademais, a maior institucionalização poderia evitar a reiterada ausência dos conselheiros governamentais e a indicação de representantes desprovidos de poder de decisão no âmbito das Secretarias, observadas por Carneiro (2006, p.156-157). Ambos os pontos parecem decorrentes não apenas da desvalorização da instância, mas da certeza de que suas decisões não serão vinculativas.

Outra passagem interessante trazida por Szwako (2012, p.33, 36-37) expõe a autocrítica de uma liderança social que entende que se apostou demais nas formas institucionalizadas de participação, deixando-se de lado as formas de pressão tradicionais: as manifestações de rua e a educação popular. Aqui se retoma a importância das liberdades de reunião e de pensamento, apontadas anteriormente.

A falta de pressão por parte da sociedade civil, outrossim, pode ser vista por outro lado. Conforme Calvi (2008, p.17), a imposição de criação de Conselhos para garantia de recebimento de recursos tem gerado a institucionalização de Conselhos de cima para baixo, sem que haja demanda da sociedade civil, o que esvazia os espaços ou os torna instituições fantasmas.

A maior crítica apresentada por esta mesma autora está em que os Conselhos não são capazes de democratizar o controle social exercido pelo capital, sendo incapazes de promover a mudança nas estruturas decorrentes do modo de produção capitalista, não democratizando a relação capital-trabalho. Para a autora,

[...] é preciso ressaltar que reconhecemos e acreditamos no potencial do controle social “democrático” conquistado constitucionalmente, pois ele é fruto de lutas e demandas populares e pressões da sociedade civil pela redemocratização da sociedade, mostrando que a capacidade de resistência democrática ainda está viva (CALVI, 2008, p.16).

O último limite aqui abordado é o da participação das entidades da sociedade civil nos Conselhos visando à arrecadação de recursos para a continuidade de suas atividades, fato comentado

brevemente por Carneiro (2006, p.157). Compreende-se, no entanto, que acima de um desvalor em face das instituições, situações como esta demonstram o avanço do neoliberalismo e a passagem das responsabilidades do Estado para a sociedade civil.

Atentando-se às possibilidades, em suma, salienta-se o entendimento que perpassa todas as obras utilizadas neste ponto:

Pela sua composição paritária entre representantes da sociedade civil e do governo, pela natureza deliberativa de suas funções e como mecanismo de controle social sobre as ações estatais, pode-se considerar que os Conselhos aparecem como um *constructo* institucional que se opõe à histórica tendência clientelista, patrimonialista e autoritária do Estado brasileiro (RAICHELIS, 2015, p.6).

Para enfrentar as características culturais da política brasileira, os Conselhos são compreendidos como capazes de inserir “[...] determinados atores políticos no processo de tomada de decisão pública, antes monopolizado pela burocracia estatal” (FUCKS; PERISSINOTTO, 2006, p.7) e, inclusive, de atuar “como instrumento de *accountability* societal” (CARNEIRO, 2006, p.164).

Com a finalidade de trazer elementos sobre a realidade fática dos Conselhos, vejamos a seguir o desenho institucional dos Conselhos de Direitos e de Políticas Públicas do Estado do Paraná.

2.3 O CARÁTER DOS CONSELHOS DE DIREITOS E DE POLÍTICAS PÚBLICAS DO PARANÁ

Após pesquisa realizada no sítio eletrônico de todas as Secretarias de Estado do Paraná e no Sistema Estadual de Legislação,⁵ bem como através de ferramenta de pesquisa disponível na internet, pôde-se levantar a existência de 43 Conselhos Estaduais de Direitos e de Políticas Públicas com participação da sociedade civil organizada.

A pesquisa teve início com a busca pelas Secretarias que formam o Governo do Estado do Paraná. A partir disso, visitaram-se os sítios eletrônicos de todas elas, com vistas a encontrar na página os Conselhos ligados às mesmas. Para tanto, foram utilizadas as ferramentas de pesquisa internas dos sítios visitados e, principalmente, a análise das normativas que definem a estrutura das Secretarias de Estado, quando disponíveis.

Em alguns casos, foi possível encontrar a normativa de criação dos Conselhos no sítio eletrônico da Secretaria de Estado a que a instância se vincula. Em outras situações, o sítio da Secretaria mencionava os Conselhos a ela vinculados, mas não trazia a respectiva legislação. Nestes casos utilizou-se ferramenta de pesquisa da internet, quando desconhecido o número da legislação, e o Sistema de Legislação Estadual, para pesquisa pela nomenclatura do Conselho ou pelo número da legislação, quando conhecido.

⁵ Disponível no sítio eletrônico: <<http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/entradaSite.do?action=iniciarProcesso>>.

Por fim, neste Sistema também fez-se uso da ferramenta de pesquisa com a chave “conselho” levantando-se toda a legislação estadual que trazia referência ao termo.

A Secretaria de Administração e Previdência, assim como a Secretaria de Infraestrutura e Logística, foram as únicas a não apresentar quaisquer Conselhos ligados a suas estruturas. Por sua vez, a Secretaria de Comunicação Social teve o respectivo Conselho extinto pelo Decreto n.º 424/1999, motivo pelo qual ele não foi contabilizado. De outra sorte, a Secretaria da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos tem o maior número de Conselhos, totalizando sete, seguida da Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social, que possui seis.

Por meio da pesquisa verificou-se que na maior parte das legislações o caráter do Conselho já é definido nos primeiros artigos. Para além de deliberativo e consultivo, também foram encontradas definições como fiscalizador, controlador, normativo, propositivo, articulador e coordenador.

Contudo, não se pode afirmar que o caráter seja estabelecido somente pela disposição inicial. Também é possível encontrar o caráter vigente mediante a análise das competências e atribuições dispostas, da mesma forma, nos artigos iniciais. Nesse sentido, espera-se que Conselhos com caráter deliberativo, ou mesmo normativo, possuam competências qualificadas por verbos como definir, aprovar política, estabelecer, formular, implantar política e julgar recursos. Ou seja, estas competências fazem com que a manifestação do Conselho seja vinculativa, obrigando o órgão gestor, pois última, independente e suficiente para a definição dos rumos daquela política.

Por sua vez, para os Conselhos com caráter consultivo, ou até propositivo, a expectativa é de que sejam encontradas competências como apresentar propostas, contribuir para a definição, assessorar, fornecer subsídios, participar da formulação.

Ainda, entende-se que a competência de estabelecer diretrizes e princípios não pode, por si só, ser considerada como indicativo de caráter deliberativo. Isto pois, mesmo que o verbo estabelecer esteja a indicar que a manifestação do Conselho será a última sobre aquele assunto, os princípios e diretrizes apenas guiam a formulação de uma política, mas não representam seu conteúdo final. Assim, a definição de princípios e diretrizes, desacompanhada da competência de aprovação da respectiva política, foi considerada aqui como indicativo da adoção do caráter consultivo.

Em última instância, para a atribuição de caráter deliberativo no presente trabalho, focou-se na existência de atribuição para deliberar acerca da política estadual a que se refere o Conselho.

A partir desses parâmetros, pôde-se identificar 20 Conselhos que não possuem o caráter definido expressamente na respectiva legislação. Com isto, passou-se à leitura de suas competências, sendo possível encontrar sete Conselhos desprovidos de caráter deliberativo. Os outros treze⁶ tinham atribuições normativas ou deliberativas, verificadas pela identificação dos verbos apontados acima.

⁶ A título de curiosidade, dentre estes encontra-se o Conselho Estadual de Distribuição de Cadáveres, que tem como finalidade distribuir cadáveres não identificados, não reclamados ou doados.

Dos 23 Conselhos que apresentavam disposição expressa acerca do caráter em suas legislações, seis são consultivos. Portanto, a pesquisa permitiu concluir que aproximadamente 39% dos Conselhos de Direitos e de Políticas Públicas do Paraná, 17 possuem, formalmente, caráter deliberativo. Ou seja, em seus artigos iniciais a legislação nomeia o Conselho como órgão de caráter deliberativo.

Entretanto, pela análise das competências desses, verificou-se que somente 11 efetivamente possuem competências deliberativas. Foram três os que, definidos como de caráter deliberativo, não apresentaram atribuições nesse mesmo sentido. É o caso do Conselho Estadual de Cultura (CONSEC), Conselho Estadual de Povos Indígenas e Comunidades Tradicionais do Estado do Paraná (CPICT/PR) e Conselho Estadual do Trabalho.⁷

O CONSEC tem como competência a participação na formulação de políticas públicas e na elaboração e acompanhamento da execução do Plano Estadual de Cultura. Dessa forma, o Conselho participa da elaboração, mas não se constitui como órgão final de deliberação da mesma.

No mesmo sentido é o CPICT/PR. Apesar de definido como deliberativo, dentre suas atribuições a única que apresenta verbo que indica a definição final do assunto pelo Conselho é a que traz a atribuição de estabelecer os princípios e as diretrizes da Política Estadual de Povos Indígenas e Comunidades Tradicionais do Estado do Paraná. Porém, quando trata da Política Estadual de Desenvolvimento Sustentável dos Povos Indígenas e Comunidades Tradicionais do Estado do Paraná, a legislação indica como atribuição do Conselho somente propor a mesma.

Em relação ao Conselho Estadual do Trabalho, suas competências são marcadas por verbos como propor, sugerir, apreciar e avaliar; aprovar é utilizado somente em referência a seu Regimento Interno. Assim, a despeito da previsão do caráter deliberativo, as atribuições estão a indicar somente caráter consultivo.

Por fim, os outros três Conselhos que foram definidos como deliberativos, mas foram retirados dessa classificação no presente trabalho, são o Conselho Estadual de Tecnologia da Informação e Comunicação - Paraná (CETIC-PR), o Conselho Estadual de Defesa do Meio Ambiente e o Conselho Estadual de Esporte.

O CETIC-PR possui caráter deliberativo e suas atribuições vão no mesmo sentido. No entanto, este encontra-se, por disposição legal, subordinado à Casa Civil. Semelhante é o Conselho Estadual de Defesa do Meio Ambiente, também subordinado à Secretaria a que se encontra vinculado (Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos - SEMA). Fica aqui o questionamento sobre se a subordinação a que se refere a lei implica intervenções na autonomia deliberativa destas duas instâncias. Em caso positivo, não se pode afirmar que o Conselho tenha a autonomia necessária para

⁷ Ressalta-se que estas conclusões foram retiradas da leitura e interpretação da legislação disponível e encontrada acerca destas instâncias de participação. Dessa forma, há que se considerar a possibilidade de haver elementos não apreciados, ou mesmo de a realidade do funcionamento ser diversa.

emissão de decisões definitivas perante a política a que está atrelado. Por esta razão, não foi possível estabelecer, com segurança, o caráter do Conselho.

O Conselho Estadual de Esporte, definido como de caráter deliberativo, tem por competência a aprovação dos Códigos de Justiça Desportiva e, de outro lado, é restrito ao oferecimento de subsídios técnicos à elaboração do Plano Estadual de Esporte e Lazer. Ou seja, este último estabelece normativas, mas não delibera acerca da política estadual de esporte e lazer. Assim sendo, este também não pôde ser encarado como deliberativo ou mesmo somente consultivo.

Enfim, foram identificados 43 Conselhos na estrutura do Estado, sendo 24 de caráter deliberativo, seja por disposição expressa, seja por conta das atribuições estabelecidas por lei, e 16 desprovidos de caráter deliberativo. Outros três Conselhos não foram classificados em razão do conflito de atribuições ou em face da subordinação às respectivas Secretarias de Estado.⁸

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como exposto no início deste texto, a democracia se altera de acordo com o momento histórico em que é analisada. Assim, entende-se que o Brasil encontra-se em um processo, iniciado ainda em 1980, conforme o que foi apresentado na passagem acerca do histórico de surgimento dos Conselhos de Direitos e de Políticas Públicas, de aperfeiçoamento de suas instituições democráticas. Os institutos de participação vêm se consolidando, uma vez que sua garantia surge somente com a Constituição de 1988.

Por este motivo, compreende-se que a atual conceituação do princípio da soberania popular está lentamente evoluindo para além do voto, no sentido de incluir as formas de democracia participativa. Esta evolução aponta para a garantia de caráter deliberativo aos Conselhos de Direitos e de Políticas Públicas.

Conclui-se, em síntese, que o princípio da soberania popular pressupõe a promoção da democracia participativa de caráter deliberativo, especialmente no âmbito dos Conselhos de Direitos e de Políticas Públicas. Primeiramente, em face da necessidade de inserção de novos atores políticos que não são contemplados nos processos eleitorais.

Ainda, o caráter deliberativo dos Conselhos encontra fundamento na possibilidade constitucionalmente assegurada de participação da sociedade na definição de políticas públicas através de Conselhos, decorrente da soma do disposto no artigo 1.º, parágrafo único, com os artigos 204 e 216-A da Constituição de 1988 e com os artigos 169, III, 216, 219, 227, 228 e 229 da Constituição do Estado do Paraná de 1989.

⁸ Para mais detalhes, ver quadro no Apêndice.

O caráter deliberativo, como visto, já se encontra presente na maior parte dos Conselhos do Estado do Paraná. Todavia, pelo que se extrai do tópico dedicado aos limites e possibilidades dos Conselhos, apenas a previsão legal de caráter deliberativo não é suficiente para assegurar sua realização.

Para além da criação desses instrumentos, para o Estado fica o dever de proporcionar os recursos adequados para que a atuação dos Conselheiros seja qualificada, respeitando, assim, a soberania popular, princípio basilar da democracia e, por consequência, do Estado brasileiro. De outro lado, cabe à sociedade civil a mobilização e apresentação de demandas aos entes governamentais, pressionando-os.

REFERÊNCIAS

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, v.14, n.1, p.43-64, jun. 2008.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BONAVIDES, P. **Ciência política**. São Paulo: Malheiros, 1999.

BONAVIDES, P. **Teoria constitucional da democracia participativa**: por um direito constitucional de luta e resistência, por uma Nova Hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade. 3.ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BRAVO, M. I. S.; CORREIA, M. V. C. Desafios do controle social na atualidade. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n.109, p.126-150, jan./mar. 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>.

CALVI, K. U. O controle social nos conselhos de políticas e de direitos. **Emancipação**, Ponta Grossa, v.8, n.1, p.9-20, 2008.

CAMPILONGO, C. F. **Representação política**. São Paulo: Ática, 1988.

CARNEIRO, C. B. L. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. In. SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. **Políticas públicas**: coletânea. v. 2. Brasília: ENAP, 2006. p.149-166.

COMPARATO, F. K. Por que não a soberania dos pobres? In: SADER, E. (Org.). **Constituinte e democracia no Brasil hoje**. 2.ed. São Paulo: Brasiliense, 1985.

CORREIA, M. V. C. Que controle social na política de assistência social. **Serviço Social & Sociedade**, ano 23, n.72, p.43-60, 2002.

CRETELLA JÚNIOR, J. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1992. v.1.

FUKS, M.; PERISSINOTTO, R. Recursos, decisão e poder: conselhos gestores de políticas públicas de Curitiba. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.21, n.60, p.67-80, fev. 2006.

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

GOHN, M. da G. Conselhos populares e participação popular. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n.26, 1990.

GOHN, M. da G. **O papel dos conselhos gestores na gestão urbana**. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/urbano/gohn.pdf>>. Acesso em: 01 set. 2015.

MENDES, G. F.; COELHO, I. M.; BRANCO, P. G. G. **Curso de direito constitucional**. 4.ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009.

MILANI, C. R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e européias. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.42, n.3, p.551-79, maio/jun. 2008.

MORAES, A. de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. 7.ed. São Paulo: Atlas, 2007.

PARANÁ. **Sistema Estadual de Legislação**. Disponível em: <<http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/entradaSite.do?action=iniciarProcesso>>. Acesso em: 01 set. 2015.

RAGGIO, A. Z. **O moderno estado democrático**: um estudo acerca das possibilidades de participação popular na Constituição da República de 1988. 168f. Monografia (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito do Centro Universitário Curitiba, Curitiba, 2012.

RAGGIO, A. Z. Representação política e a defensoria pública do Paraná. **Revista de Direito Brasileira**, Florianópolis, ano 4, v.7, p.35-69, jan./abr. 2014.

RAICHELIS, R. Democratizar a gestão das políticas sociais: um desafio a ser enfrentado pela sociedade civil. **Serviços social e saúde**: formação e trabalho profissional. disponível em: <http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/sites/gestaocompartilhada.pbh.gov.br/files/biblioteca/arquivos/democratizar_a_gestao_publica.pdf>. Acesso em: 01 set. 2015.

ROUSSEAU, J. J. **Do contrato social**: princípios de direito político. 4.ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

SALGADO, E. D. **Tijolo por tijolo em um desenho (quase) lógico**: vinte anos de construção do projeto democrático brasileiro. 237f. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2005.

SANTOS, B. de S. (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SILVA, J. A. da. **Comentário contextual à constituição**. 8.ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

SZWAKO, J. Participar vale a pena, mas...: a democracia participativa brasileira vista pelas lentes da utopia. In: SOUTO, A. L.; PAZ, R. (Orgs.). **Novas lentes sobre a participação**: utopias, agendas e desafios. São Paulo: Instituto Pólis, 2012.

WOLKMER, Antonio Carlos. Do paradigma político da representação à democracia Participativa. **Seqüência**, Florianópolis, UFSC, v.22, n.42, 2001. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15395>> Acessado em 01 set. 2015.

APÊNDICE

CARÁTER DOS CONSELHOS ESTADUAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS E DE DIREITOS DO PARANÁ

SECRETARIA DE ESTADO/ ÓRGÃOS PÚBLICOS		CONSELHOS		
	Denominação	Criação/Regulamentação	Caráter	
Administração e Previdência	-	-	-	
Agricultura e Abastecimento	Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar - CEDRAF	Criação e Regulamentação: Decreto n.º 272/2007	Não há definição, mas destaca-se a atribuição de contribuir à formulação de políticas públicas.	continua
	Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA	Criação e Regulamentação: Decreto n.º 1.556/2003	Não há definição, mas destaca-se a previsão enquanto órgão de assessoramento, com competência de elaborar diretrizes e propor projetos e ações.	
	Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural e Política Agrícola - CONDERPA	Criação e Regulamentação: Decreto n.º 876/1995	Não há definição, mas destaca-se a competência de proposição de medidas no planejamento e execução da política agrícola e desenvolvimento rural.	
Casa Civil	Conselho Estadual de Sanidade Agropecuária	Criação e Regulamentação: Decreto n.º 3.433/1997	Consultivo.	
	Conselho Estadual de Tecnologia da Informação e Comunicação - Paraná (CETIC-PR)	Criação e Regulamentação: Lei n.º 17.480/2013	Consultivo, normativo e deliberativo, subordinado à Casa Civil.	
	Conselho Estadual de Trânsito - CETRAN ⁽¹⁾	Criação: Código de Trânsito Brasileiro - Lei Federal n.º 9.503/1997 Regulamentação: Decreto n.º 1.791/2011	Normativo, consultivo e coordenador do Sistema Estadual de Trânsito.	
Casa Civil	Conselho Estadual da Juventude ⁽²⁾	Criação e Regulamentação: Decreto n.º 2.897/1988	Não há definição, mas destaca-se a competência de oferecer subsídios para uma política de promoção e desenvolvimento do jovem e zelar pelos interesses e direitos inerentes à juventude, fiscalizando e fazendo cumprir a legislação pertinente.	
Comunicação Social	Conselho de Comunicação Social	Extinto pelo Decreto n.º 424/1999		
Cultura	Conselho Estadual de Cultura - CONSEC	Criação: Constituição do Paraná Regulamentação: Lei n.º 17.063/2012	Consultivo, normativo, deliberativo e fiscalizador. Destacam-se as competências de participação na formulação de políticas públicas e na elaboração e acompanhamento da execução do Plano Estadual de Cultura.	
Desenvolvimento Urbano	Conselho Estadual das Cidades - CONCIDADES PARANÁ	Criação: Estatuto da Cidade - Lei Federal n.º 10.257/2001 e Lei n.º 15.229/2006 Regulamentação: Decreto n.º 1.483/2007	Consultiva e fiscalizatória.	
Educação	Conselho Estadual de Educação - CEE	Criação: Constituição do Paraná Regulamentação: Lei n.º 4.978/1964	Não há definição, mas destacam-se competências de aprovação, deliberação e instituição.	
Esporte e Turismo	Conselho Estadual de Esporte	Criação: Decreto n.º 702/1995 Regulamentação: Decreto n.º 6.228/2012	Normativo, deliberativo e consultivo. Destacam-se as competências de oferecimento de subsídios técnicos à elaboração do Plano Estadual de Esporte e Lazer, estabelecimento de diretrizes, a apreciação e a aprovação dos programas de inserção social e aprovação dos Códigos de Justiça Desportiva.	
	Conselho Paranaense de Turismo	Criação: Lei n.º 5.948/1969 Regulamentação: Decreto n.º 6.228/2012	Deliberativo e propositivo. Destaca-se a competência de formular as diretrizes básicas a serem obedecidas na Política Estadual de Turismo, sempre em consonância com a Política Nacional de Turismo e de sugerir, discutir, formular, opinar e apresentar propostas para o planejamento e execução da Política Estadual de Turismo.	
Fazenda	Conselho de contribuintes e Recursos Fiscais	Criação: Lei Complementar n.º 1/1972 Regulamentação: Resolução SEFA n.º 82/2011	Não há definição, mas destaca-se a competência de julgar recursos de decisão administrativa sobre lançamentos de tributos e penalidades por infração à legislação tributária do Estado.	

CARÁTER DOS CONSELHOS ESTADUAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS E DE DIREITOS DO PARANÁ

continua

SECRETARIA DE ESTADO/ ÓRGÃOS PÚBLICOS	CONSELHOS		
	Denominação	Criação/Regulamentação	Caráter
Infraestrutura e Logística			
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	Conselho Paranaense de Ciência e Tecnologia - CCT PARANÁ	Criação: Lei n.º 12.020/1998 Regulamentação: Decreto n.º 6.495/2002	Não há definição, mas destaca-se a previsão enquanto órgão de assessoramento do Governador do Estado, para a formulação e implementação da Política Estadual de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.
	Conselho Estadual de Distribuição de Cadáveres	Criação: Lei n.º 15.471/2007 Regulamentação: Decreto n.º 3.332/2008	Não há definição, mas destaca-se a competência de distribuir cadáveres para as instituições de ensino superior.
Justiça, Cidadania e Direitos Humanos	Conselho Permanente de Direitos Humanos do Estado do Paraná - COPED	Criação: Constituição do Paraná Regulamentação: Lei n.º 11.070/1995	Não há definição, mas destaca-se a competência de definir a política e a formulação das diretrizes e de programas a nível estadual, destinados a divulgação, a sistematização e ao desenvolvimento da proteção dos direitos humanos.
	Conselho Deliberativo do Programa Estadual de Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas de Morte	Criação e Regulamentação: Lei n.º 14.551/2004	Deliberativo.
	Conselho Gestor do Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte	Criação e Regulamentação: Decreto n.º 6.489/2010	Deliberativo.
	Conselho Estadual de Proteção às Vítimas de Abuso Sexual	Criação e Regulamentação: Lei n.º 14.648/2005	Não há definição, mas destaca-se o objetivo de implantar uma política adequada às vítimas.
Meio Ambiente e Recursos Hídricos	Conselho Estadual de Povos Indígenas e Comunidades Tradicionais do Estado do Paraná - CPECT/PR	Criação e Regulamentação: Lei n.º 17.425/2012	Consultivo, deliberativo e fiscalizador. Destacam-se as atribuições de estabelecer os princípios e as diretrizes da Política Estadual de Povos Indígenas e Comunidades Tradicionais do Estado do Paraná e propor a Política Estadual de Desenvolvimento Sustentável dos Povos Indígenas e Comunidades Tradicionais do Estado do Paraná.
	Conselho Estadual de Promoção da Igualdade Racial - CONSEPIR	Criação e Regulamentação: Lei n.º 17.726/2013	Deliberativo, consultivo e fiscalizador.
	Conselho Estadual dos Direitos dos Refugiados, Migrantes e Apátridas do Paraná - CERMA/PR	Criação e Regulamentação: Lei n.º 18.465/2015	Consultivo e deliberativo.
Meio Ambiente e Recursos Hídricos	Conselho Estadual de Defesa do Meio Ambiente	Criação: Lei n.º 7.078/1984 ⁽³⁾ Regulamentação: Decreto n.º 4.447/2001	Consultivo, normativo e deliberativo, subordinado à Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos – SEMA. Destacam-se as competências de participação na formulação da Política Estadual do Meio Ambiente, propondo e estabelecendo diretrizes e medidas necessárias e deliberação sobre normas, critérios técnicos, padrões de proteção e conservação do meio ambiente.
	Conselho de Desenvolvimento Territorial do Litoral Paranaense	Criação e Regulamentação: Decreto n.º 4.605/1984	Não há definição, mas destaca-se a atribuição de assessorar a Administração Estadual no desenvolvimento do litoral paranaense.
Meio Ambiente e Recursos Hídricos	Conselho Estadual de Proteção à Fauna - CONFAUNA	Criação e Regulamentação: Decreto n.º 3.148/2004	Consultivo.
	Conselho Estadual de Recursos Hídricos	Criação: Lei n.º 12.726/1999 Regulamentação: Decreto n.º 9.129/2010	Deliberativo e normativo. Destaca-se a competência de aprovar a proposta do Plano Estadual de Recursos Hídricos.
Planejamento e Coordenação Geral	Conselho de Cartografia do Estado do Paraná - CCEP	Criação e Regulamentação: Decreto n.º 6.667/1990	Não há definição, mas destaca-se a competência de formular a política cartográfica estadual e estabelecer diretrizes básicas.

CARÁTER DOS CONSELHOS ESTADUAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS E DE DIREITOS DO PARANÁ

SECRETARIA DE ESTADO/ ÓRGÃOS PÚBLICOS	CONSELHOS			conclusão
	Denominação	Criação/Regulamentação	Caráter	
Planejamento e Coordenação Geral	Conselho Estadual de Política Urbana - CEPU	Criação e Regulamentação: Decreto n.º 1.017/1995	Consultivo e deliberativo.	Não há definição, mas destaca-se a competência de estabelecer ações e políticas. Não há definição, mas destacam-se as competências de estabelecer de diretrizes básicas e de propor medidas.
	Conselho Estadual de Comércio Exterior - CECE	Criação e Regulamentação: Decreto n.º 2.050/2003		
	Conselho Estadual da Micro, Pequena e Média Empresa	Criação e Regulamentação: Decreto n.º 2.050/2003		
Segurança Pública e Administração Penitenciária	Conselho Penitenciário do Paraná - COPEN	Criação: Lei Federal n.º 7.210/1984 Regulamentação: Lei n.º 12.317/1998	Consultivo e fiscalizador.	Não há definição, mas destacam-se as competências de propor, discutir e aprovar a política estadual sobre drogas e de emitir orientação normativa, deliberativa e consultiva sobre as atividades de prevenção do uso indevido de substâncias entorpecentes e drogas lícitas e ilícitas.
	Conselho Estadual de Políticas Públicas sobre Drogas - CONESD	Criação: Lei Federal n.º 11.343/2006 Regulamentação: Decreto n.º 1.797/2015		
	Conselho Estadual de Segurança Pública - CONESP/PR	Criação e Regulamentação: Decreto n.º 3.490/1994	Consultivo.	
	Conselho Estadual de Segurança Contra Incêndio - CONESCI	Criação e Regulamentação: Lei n.º 16.567/2010	Normativo e Consultivo	
	Conselho Estadual de Defesa da Criança e do Adolescente - CEDCA	Criação: Constituição do Paraná e Lei Federal n.º 8.069/1990 Regulamentação: Lei n.º 9.579/1991	Consultivo, deliberativo e controlador das ações de atendimento a Infância e a Juventude.	
	Conselho Estadual dos Direitos da Mulher - CEDM	Criação e Regulamentação: Lei n.º 17.504/2013 ⁽⁴⁾	Normativo e consultivo.	
	Conselho Estadual de Assistência Social - CEAS	Criação e Regulamentação: Lei n.º 11.362/1996	Deliberativo.	
	Conselho Estadual do Trabalho	Criação e Regulamentação: Decreto n.º 4.268/1994	Deliberativo. Destaca-se a ausência de competências deliberativas.	
	Conselho Estadual dos Direitos do Idoso - CEDI	Criação e Regulamentação: Lei n.º 11.863/1997	Consultivo, deliberativo e controlador da política de defesa dos direitos do idoso.	
	Conselho Estadual dos Direitos da Pessoa com Deficiência do Paraná - COEDE/PR	Criação e Regulamentação: Lei n.º 18.419/2015	Consultivo, deliberativo, fiscalizador e articulador das políticas voltadas a assegurar dos direitos da pessoa com deficiência.	
Saúde	Conselho Estadual de Saúde - CES/PR	Criação: Constituição do Paraná Regulamentação: Lei n.º 10.913/1994	Deliberativo e fiscalizador.	
Assuntos Estratégicos	Conselho Estadual de Informática e Informação - CEI	Criação e Regulamentação: Decreto n.º 1.604/2003	Não há definição, mas destaca-se a competência de orientar, definir, promover, coordenar e acompanhar as atividades para o desenvolvimento do setor.	
Companhia de Habitação do Paraná - COHAPAR	Conselho Estadual de Habitação de Interesse Popular - COEHIS	Criação e Regulamentação: Lei Complementar n.º 119/2007	Não há definição, mas destaca-se a competência de aprovar a Política e o Plano Estadual de Habitação de Interesse Social.	

FONTE: PARANÁ. Sistema Estadual de Legislação. Disponível em: <<http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/entradaSite.do?action=iniciarProcesso>>. Acesso em: 01 set. 2015

(1) Previsto na Lei como ligado à SESP, mas consta do organograma da Casa Civil.

(2) Decreto n.º 9.578/2013 institui GT para criação do CEJPR.

(3) Previsão do Conselho Estadual do Meio Ambiente na Constituição do Paraná.

(4) Previsão do Conselho da Condição Feminina na Constituição do Paraná.