

**XXVI CONGRESSO NACIONAL DO  
CONPEDI SÃO LUÍS – MA**

**CONSTITUIÇÃO E DEMOCRACIA II**

**JOSÉ ADÉRCIO LEITE SAMPAIO**

**NELSON JULIANO CARDOSO MATOS**

#### **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

---

C755

Constituição e democracia II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Nelson Juliano Cardoso Matos; José Adercio Leite Sampaio.– Florianópolis: CONPEDI, 2017.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-532-

4

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Direito, Democracia e Instituições do Sistema de Justiça

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Sociedade. 3. Gestão. 4. Administração.  
XXVI Congresso Nacional do CONPEDI (26 : 2017 : São Luís/MA, Brasil).

CDU: 34



# XXVI CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO LUÍS – MA

## CONSTITUIÇÃO E DEMOCRACIA II

---

### **Apresentação**

Os temas discutidos no GT foram de importância e atualidade ímpares. Questões como colonização da política pela economia e, em certa medida, pelo direito estiverem transversalmente presentes em praticamente todos os temas.. As matrizes históricas da disfuncionalidade da política brasileira também foram discutidas, bem como temas recorrentes como ativismo judicial, atuação do legislador, notadamente, dos direitos fundamentais e políticas públicas. As apresentações se fizeram em ambiente de participação e cooperação.

Prof. Dr. Nelson Juliano Cardoso Matos - UFPI

Prof. Dr. José Adercio Leite Sampaio - PUC Minas / ESDHC

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 7.3 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - [publicacao@conpedi.org.br](mailto:publicacao@conpedi.org.br).

## **EXCLUSÃO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR INDIVIDUAL NA COMPOSIÇÃO DE CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

### **PARTICIPATION EXCLUSION OF INDIVIDUAL PEOPLE IN THE COMPOSITION OF PUBLIC POLICY ADVICE MANAGERS**

**José Roberto Torres Gomes <sup>1</sup>**

#### **Resumo**

O artigo tem por objetivo estabelecer que, embora a participação individual no controle das contas e políticas públicas tenha matriz constitucional em cláusulas pétreas, a mesma participação encontra obstáculos no que diz respeito aos diversos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, contrariando a disposição constitucional e restringindo tal participação, analisando as causas e os efeitos desta distorção.

**Palavras-chave:** Associação, Conselhos gestores, Participação popular, Democracia, Controle

#### **Abstract/Resumen/Résumé**

The article aims to establish that, although individual participation in the control of public accounts and policies has a constitutional matrix in stone clauses, the same participation encounters obstacles with respect to the various Public Policy Managing Boards, contrary to the constitutional provision and restricting such Analysis of the causes and effects of this distortion.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Association, Council managers, Public participation, Democracy, Control

---

<sup>1</sup> Bacharel em Direito UFS; Mestrando em Direito UNICEUB; Procurador de Contas MPC-TO

## **1 INTRODUÇÃO**

Este estudo visa analisar as limitações das formas de participação popular na composição e no funcionamento dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas e a insuficiência de representação e controle por parte do cidadão comum na elaboração, na implementação e na fiscalização dessas políticas, bem como as consequências da adoção de um modelo excludente de escolha dos membros de tais Conselhos, notadamente nas administrações municipais.

O objetivo geral da pesquisa consiste em identificar os casos de participação popular coletiva e individual nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, para constatar o cumprimento às disposições constitucionais e infraconstitucionais relativas ao exercício democrático da participação, com a efetiva integração nas ações de formular, implementar e fiscalizar as medidas voltadas à consecução dos objetivos motivadores de tais políticas.

Especificamente se aspira identificar os mecanismos de participação popular coletiva e individual nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, por meio de pesquisa exploratória e investigação empírica; possíveis inconsistências e imperfeições que conduzam à não efetividade de tais mecanismos; identificação dos tipos de correção das imperfeições e das inconsistências, para propiciar adequado atendimento aos princípios constitucionais de participação popular coletiva e individual.

Os parâmetros são balizados pela hermenêutica e pela aplicação das leis, além da literatura doutrinária referente à participação popular e ao controle social das atividades direcionadas às políticas públicas.

Questiona-se aqui se estaria o Estado (em todos os âmbitos) cometendo repetidas inconstitucionalidades, ao não garantir, pela via normativa regulamentar, a participação popular individual nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas como instrumentos do Estado Democrático de Direito para estruturação, implementação e controle social de tais políticas.

## **2 CONTROLE DAS POLÍTICAS E CONTAS PÚBLICAS**

### **2.1 – Tipos de controle das políticas e contas públicas na Constituição Federal de 1988.**

A Constituição Federal Brasileira de 1988 trouxe a repartição do controle das contas públicas, aqui entendidas como o de todos os atos que envolvam a utilização de bens e valores públicos, inclusive quanto à utilização, guarda, arrecadação, gerenciamento e administração, em todas as esferas, poderes, órgãos de natureza especial, tanto da administração pública direta quanto indireta, responsabilizando tanto pessoas físicas quanto jurídicas, públicas ou privadas que desempenhem qualquer das funções mencionadas.

Sendo que as políticas públicas não são imunes a gastos de valores públicos e suas eficiências e eficácias traduzem o atingimento de metas de programas governamentais, as mesmas também podem e devem ser acompanhadas pelos órgãos de controle e fiscalização.

Importa esclarecer que à Administração Pública foi imposto pela Constituição Federal agir somente dos parâmetros dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, eficiência e publicidade, o que equivale dizer que a ela e seus gestores está gravado o ônus de submeter-se a permanente fiscalização e conseqüente prestação de contas, sendo que na hipótese de qualquer malversação serem aplicadas sanções em virtude da responsabilização dos mesmos.

#### 2.1.1 – O controle Interno das políticas e contas públicas.

Inicialmente a Constituição tratou de constituir obrigatória a existência de um sistema de Controle Interno em todos os níveis da administração pública, inclusive responsabilizando os gestores se não fizerem a implementação do sistema e não derem aos mesmos totais e plenas condições de funcionamento, inclusive integrando aos demais sistemas de controle.

A Constituição Federal não impôs um modelo rígido ou único ao sistema de controle interno, sendo que existem variações de nomenclatura, normalmente sendo designado de Controle Interno, Controladoria ou Auditoria Interna.

Porém, não importando o nome dado ou estrutura burocrática e admirativa que tenha, ao controle interno compete a fiscalização concomitante da Administração Pública, nela incluindo-se o controle prévio da legalidade e demais condicionantes dos atos administrativos, no que diz respeito à legalidade pode se valer de suporte das procuradorias e ou consultorias jurídicas.

O Controle Interno não apenas fiscaliza, mas também é fiscalizado em sua atuação, inclusive sendo responsabilizado solidariamente com os gestores, tal fiscalização é feita pelo sistema de Controle Externo, neste particular, pelos Tribunais de Contas.

Também está sujeito a interagir com o Controle Social, pois, ainda que não seja dotado de uma ouvidoria formalmente estruturada, tem o dever de prestar informações aos particulares que assim o desejarem na forma da Lei de Acesso à Informação e ao direito constitucional de petição.

#### 2.1.2 – O controle externo das políticas e contas públicas.

Em paralelo estabeleceu o sistema de Controle Externo, este desempenhado pelo Poder Legislativo, nas três esferas da Federação, e pelos Tribunais de Contas, sendo ao controle externo dado o poder de avaliar, fiscalizar, acompanhar e julgar as contas de governantes e demais ordenadores de despesas públicas.

O sistema de Controle Externo é formado pelo Poder Legislativo, da União, Estados e Municípios com a auxílio técnico dos Tribunais e Conselhos de Contas, órgãos de natureza constitucional autônoma que fazem a fiscalização das contas públicas e julgam os ordenadores de despesas, ressalvados os Chefes do Poder Executivo, Federal, Estadual

e Municipal, atribuição esta que é privativa dos Poderes Legislativos, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal.

O Controle Externo é exercido na forma de fiscalizações, inspeções, auditorias e tomadas de contas pelos Tribunais de Contas, cuja atuação, além dos casos de competência originária, pode ser provocada pelo Poder Legislativo, através de suas comissões permanentes ou temporárias, deliberações plenárias e da Mesa Diretora, além de, num exemplo de interação ao Controle Social, ser provocado por denúncia de pessoa física ou jurídica, diretamente ao Tribunal, ao Ministério Público de Contas ou às Ouvidorias.

O sistema de Controle Externo não apenas fiscaliza, mas também responsabiliza aos gestores e ordenadores de despesas faltosos ou que tenham suas contas rejeitadas, implicando suas decisões em sanções que vão da aplicação de multa e imputação de débito pelos Tribunais de Contas, até a cassação de mandato e suspensão de direitos políticos imposta pelo Poder Legislativo, a exemplo do impeachment de Chefes do Executivo, o qual também é uma interação dos sistemas de Controle Social e Externo, já que é decorrente da solicitação feita por qualquer um do povo, na qualidade de cidadão em gozo pleno de seus direitos políticos, ao Poder Legislativo para suspensão e cassação de mandato de Chefe do Poder Executivo que haja incorrido em crime de responsabilidade na forma preconizada pela lei.

Em decorrência da condenação pelo sistema de Controle Externo os gestores e ordenadores de despesas podem ser penalizados com a proibição do exercício de função pública e perda de direitos políticos, além de sanções pecuniárias.

### 2.1.3 – O controle social das políticas e contas públicas.

Ao contrário dos dois primeiros, que se encontram expressamente previstos no texto constitucional, a Constituição traz de forma difusa, porém clara e cogente, o sistema de Controle Social da Administração Pública, porém, tal sistema, como se verá adiante, é o mais avançado e com maior poder de permeabilização e capilaridade social, vez que está ao alcance de qualquer um do povo e se integra aos demais sistemas e outros órgãos de fiscalização, notadamente os diversos ramos do Ministério Público, Defensorias Públicas e Ouvidorias.

Como dito anteriormente, não exista na Constituição Federal uma disposição direta que trate do Controle Social da Administração Pública, mas desde o primeiro de seus artigos a chamada Carta Cidadã já estabelece que todo poder emana do povo e será exercido diretamente ou através de seus legítimos representantes.

Constata-se que democracias recentes são mais vulneráveis à práticas de atos clientelistas, arbitrários ou viciados pela corrupção, em razão da grande parcela de poder delegado aos organismos estatais em suas várias esferas e formas, trazendo, em contrapartida, novas, mais eficientes e participativos mecanismos de controle da administração e das políticas públicas.

De logo surge a representação ou delegação, instituto que constitui conjuntamente com a fiscalização, o que temos por accountability, sendo que a fiscalização no Controle Social se dá em interação e integração aos sistemas de Controle Interno e Externo e demais órgãos de fiscalização.

O dever de dar publicidade aos seus atos faz que a Administração Pública seja demandada pelo Controle Social através do direito de petição encartado no artigo 5º da própria Constituição Federal e no dever de prestar informações a quem o requeira previsto na legislação infraconstitucional, a exemplo da chamada Lei de Acesso à Informação.

O Controle Social pode ser exercido de forma individual, desde de o voto, o referendo, os já falados direito de petição e informação, à busca de ação dos órgãos de controle, a ajuizamento de ações populares, e até ao fazimento de pedido de impeachment ao Poder Legislativo.

Também pode ser exercido coletivamente nas audiências públicas, estas utilizadas majoritariamente para discussões de largo interesse público, a exemplo de aprovação de projetos de lei como plano diretor, lei orçamentária e outras, e, mais recentemente utilizada até pelo Supremo Tribunal Federal para discutir causas de magnitude social mais relevante, a exemplo do aborto de fetos anencéfalos.

Outra forma de atuação do Controle Social é através dos chamados conselhos gestores de políticas públicas, alguns com arrimo constitucional, como os da Educação e Saúde. Tais conselhos podem ser consultivos, normativos ou fiscalizadores, mas em nenhuma hipótese detém capacidade executiva. Porém, quando no exercício de sua atividade fiscalizadora, podem representar aos Sistema de Controle Interno ou Externo, bem como aos órgãos de fiscalização a exemplo dos Ministérios Públicos.

O Controle Social é uma conquista do estado democrático de direito e seu funcionamento livre e eficaz tem repercutido na responsabilização de maus gestores públicos, notadamente por fazer uma fiscalização da atuação dos demais sistemas de controle.

### **3 PARTICIPAÇÃO POPULAR NO BRASIL**

Para iniciar o debate sobre participação ativa no Brasil, é necessário se retomarem as origens dessa inclusão de vozes populares no sistema de política nacional.

Até se chegar à atual Constituição, dita cidadã, houve um percurso de lutas por reconhecimento de diversos segmentos e classes que até hoje ainda ocorrem, com pautas abertas em que o que representa constituir dignidade e humanização é a busca por espaços de protagonismo e participação política e social.

Sob esse enfoque, José Murilo de Carvalho, ao pesquisar a formação da cidadania ativa no Brasil, afirma ser esta de protesto, de insurgência, explicando a passagem, marcada no Brasil, da alienação completa do humano e da política para a ideia de cidadania como realização de direitos inscritos pelos movimentos e pela organização da população.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Sobre esse passado, Carvalho afirma “[...] que até 1930 não havia povo organizado politicamente nem sentimento nacional consolidado. A participação na política nacional, inclusive nos grandes acontecimentos, era limitada a pequenos grupos. A grande maioria do povo tinha com o governo uma relação de distância, de suspeita, quando não de aberto antagonismo. Quando o povo agia politicamente, em geral o fazia como reação ao que considerava arbítrio das autoridades. Era uma cidadania em negativo, se se pode dizer sim. O povo não tinha lugar no sistema político, seja no império, seja na República”.



Todo esse contexto de emergência do social gerou naturalmente, e tem gerado, embate entre incluídos e excluídos, entre os que tutelam e os que são tutelados, entre reconhecidos e não reconhecidos, a exemplo dos debates históricos<sup>2</sup> pela conquista dos espaços sociais.

Soma-se a esse fato o momento de reflexão e revisão da democracia (recém-concebida) vivenciada pelos cidadãos brasileiros, quando a sociedade civil aspira por renovação democrática, com a participação popular despontando como uma dessas experiências renovadoras.<sup>3</sup> Desde então, essa inclusão popular na gestão pública passou a ser a principal bandeira de discussões sobre redemocratização e controle de políticas públicas.

Para o Instituto Pólis,<sup>4</sup> com base nas reivindicações de participação da sociedade na gestão das políticas sociais, foram criados, após a Constituição de 1988, inúmeros Conselhos Gestores de Políticas Públicas, do âmbito municipal até o federal. Esse importante instrumento de gestão pública, que, desde a década de 80 do século XX, vem tendo reconhecido seu papel na democratização das políticas públicas no Brasil, já alcança a casa de milhares segundo o IBGE<sup>5</sup> (em 2013 seriam 5.570), ainda tem o modelo jurídico muito pouco avaliado sob a ótica constitucional.

Desde o preâmbulo, a Constituição Federal de 1988 ressalta o poder soberano do povo, para determinar os meios de consecução de um Estado de Direito que atenda ao coletivo e ao indivíduo objetivando assegurar a efetivação de políticas públicas, algumas nominalmente expressas no próprio texto, a exemplo da segurança.<sup>6</sup>

Já no § 1º do art. 1º da Carta Constitucional,<sup>7</sup> está grafada a primeira regra, que fala de participação popular e controle social do Estado nas duas formas de exercício desse poder - a representativa, pelo sufrágio universal, e a participativa, coletiva ou individual.

---

(CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004, p. 83)

<sup>2</sup> São exemplos desses debates históricos, entre outros, as lutas feministas e as por emergência de protagonismo social (lutas democráticas) que passaram pelas mais diferentes formas de contenção, dentre elas a pela ideologia de segurança nacional que manteve o protagonismo social a distância; os sistemas de negação social como censura, tortura, exílio, banimento e assassinato político. O reflexo dessa marca vigora com a criação de algumas comissões no Congresso Nacional: Comissão de Anistia, de Mortos e Desaparecidos, por exemplo.

<sup>3</sup> COHEN, Jean; ARATO, Andrew. **Civil society and political theory**. Cambridge, MA: MIT Press, 1994.

<sup>4</sup> INSTITUTO PÓLIS – INSTITUTO DE ESTUDOS, FORMAÇÃO E ASSESSORIA EM POLÍTICAS SOCIAIS. **Organização não Governamental visa a construção de cidades justas, sustentáveis democráticas**. São Paulo: Instituto Pólis. Disponível em: <<http://polis.org.br/publicacoes/conselhos-gestores-de-politicas-publicas/>>. Acesso em: 28 ago. 2015.

<sup>5</sup> BRASIL. Instituto de Pesquisa Aplicada - IPEA. Apresenta dados do número de Conselhos Gestores de Políticas Públicas criados no Brasil até 2013, dos seus estados e municípios. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/participacao/destaques/163-noticias-destaques-pequeno/1184-ibge>>. Acesso em: 28 ago. 2015.

<sup>6</sup> "Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte, para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição da República Federativa do Brasil." (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** de 1988. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988).

<sup>7</sup> "Art. 1º 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:

Além disso, o Congresso Nacional Brasileiro, já há algum tempo, tem aprovado projetos de lei que reconhecem e ampliam a participação popular, justificando um canal de diálogo direto com sociedade civil, o que pode ser observado pela edição das Leis Nº 9.472, de 1997 (institui o Conselho Consultivo da ANATEL); Nº 9.784, de 1999, art. 9º, inciso IV (institui a participação social no trâmite dos processos administrativos, desde que representada por entidades da sociedade civil); Nº 9.961, de 2000 (institui a participação da sociedade civil organizada na Agência Nacional de Saúde); Lei Complementar 101, de 2000, art. 48, parágrafo único, inciso I (institui o incentivo à participação popular e a realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos e dos orçamentos como medida de transparência da Gestão Fiscal); Nº 11.445, de 2007 (institui formas de controle social dos serviços públicos de saneamento básico, por meio de colegiados em nível federal, estadual, distrital e municipal); Nº 12.305, de 2010 (institui a participação social na elaboração do Plano Nacional de Resíduos Sólidos mediante audiências ou consulta pública); Nº 12.847, de 2013 (institui a participação popular por meio de conselhos comunitários, estaduais, distrital e municipais no Sistema Nacional de Combate à Tortura) e outras.<sup>8</sup>

Ao analisar essa abundância legislativa, verifica-se que as participações populares (ainda que formalmente) foram inseridas nos mais variados órgãos gestores de políticas públicas nacional;<sup>9</sup> todavia, excluiu-se a participação individual e privilegiou-se a organizada (colegiada e coletiva). Em razão dos resultados da pesquisa até aqui, deve-se analisar os conceitos da participação popular colegiada e coletiva, externados pelos Conselhos Gestores (o que será feito no próximo tópico), bem como os mecanismos de ação, trazendo o arcabouço jurídico de sustentação e analisando a constitucionalidade dos instrumentos normativos de efetivação.

Paulo Modesto<sup>10</sup> explana claramente a dificuldade de se estabelecer um conceito jurídico de participação popular e uma classificação dos instrumentos de tal participação,

---

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. **Constituição da República Federativa do Brasil** de 1988. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988).

<sup>8</sup> NASSIF, Luis. **JORNAL DE TODOS OS BRASIS**. Uma Cartilha para entender a Política nacional de Participação Social. São Paulo, 2014. Disponível em: <<http://jornalggn.com.br/noticia/uma-cartilha-para-entender-a-politica-nacional-de-participacao-social>>. Acesso em: 11 set. 2015.

<sup>9</sup> Embora a análise se limitasse aos Conselhos Gestores Nacionais, tem-se que ponderar a existência de vários outros conselhos em níveis estadual e municipal.

<sup>10</sup> A participação popular apresenta-se sob diversas formas, heterogêneas, a que se referirá brevemente, para evitar simplificações do tema: “A participação popular **quanto à eficácia de sua ação**, segundo entendemos, pode ser:

(a) **vinculante**;

(a.1.) decisória (ex. cogestão)

(a.2.) condicionadora (ex. conselhos administrativos, que limitam discricionariedade da autoridade superior, exigindo motivação extensa em pronunciamentos divergentes);

(b) **não vinculante** (ex. conselhos meramente consultivos);

A participação popular, ainda, quanto à **matéria e a estrutura de sua intervenção** pode ser:

(a) *consultiva*

(a.1.) individual (ex. colaboração especializada)

inclusive quanto ao matiz constitucional, inúmeras vezes esquecido na formação dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas.

Embora não seja o enfoque desta pesquisa, não se pode deixar de mencionar o Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014<sup>11</sup>, que institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS. Atualmente sustado pela Câmara dos Deputados, aguardando confirmação pelo Senado Federal, que já sinalizou que derrubará o Decreto, a polêmica está centrada nas feições do “Bolivarianismo”<sup>12</sup> que o Decreto teria tomado, segundo os que o criticam (liderados pelos opositores ao Governo), ao instituir a participação popular (por integrantes da sociedade civil) em todos os órgãos da Administração Pública, restringindo a definição de sociedade civil, o que caracterizaria ofensa à democracia representativa, privilegiando grupos alinhados ao Governo.

Na visão geral dessa introdução sobre a participação popular em solo brasileiro, verificou-se a existência de leis que a garantem, inclusive mandamento constitucional, além de um decreto abortado. Entretanto, a discussão nas mais recentes pesquisas sobre o assunto consiste na efetividade e na qualidade dessa participação popular na elaboração de políticas públicas. Por essa razão, aproveitando o espaço acadêmico (as atuais pesquisas de participação popular), recortou-se esta investigação para outra constatação: a restrição impeditiva, pela ausência de previsão legal, de assento nos Conselhos Gestores para não integrantes de entidades representativas de qualquer natureza, como se analisará nos tópicos seguintes.

---

(a.2.) colegial (ex. conselhos consultivos);

(a.3.) coletiva (ex. audiências públicas)

(b) *executiva*

(a.1.) cogestão (ex. conselho de gestão)

(a.2.) autônoma (ex. organizações sociais, ongs, entidades de utilidade pública).”

**ENTERRIA**, Eduardo Garcia de (1998: 82-93) elaborou outra classificação das formas de participação na Administração Pública: a) **participação orgânica**: inserção dos cidadãos como tais (não como funcionários ou políticos), em órgãos da estrutura do poder Público; ex. as corporações públicas; administração não corporativa; técnicas de representação de interesses e técnica de colaboração de especialistas; b) **participação funcional**: atuação cidadã fora do aparato administrativo, mas em atividades materialmente públicas, com o auxílio ou concordância da Administração; ex. consultas públicas; denúncias; exercício de ações populares; petições e propostas; c) **participação cooperativa**: atuação do cidadão como sujeito privado, sem exercer função materialmente pública, mas em atividades de interesse geral, com apoio do Poder Público. Ex. atividades de entidades de utilidade pública, entre outras.

**DI PIETRO**, Maria Sylvia Zanella (1993: 134-138), por sua vez, sugere uma classificação dicotômica, com méritos didáticos: “[...] a) **participação direta**: a realizada sem a presença de intermediários eleitos; exemplifica com o direito de ser ouvido e a enquete (consulta à opinião pública sobre assunto de interesse geral); b) **participação indireta**: a realizada através de intermediários, eleitos ou indicados; exemplifica com a participação popular em órgão de consulta, a participação popular em órgão de decisão, a participação por meio do ombudsman e a participação por via do Poder Judiciário”. (MODESTO, Paulo. Participação popular na administração pública. Mecanismos de operacionalização. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, ano 7, n. 54, 1 fev. 2002. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/2586>>. Acesso em: 20 ago. 2015.)

<sup>11</sup> BRASIL. **Decreto n. 8.243**, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social – PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm)>. Acesso em: 1º set. 2015.

<sup>12</sup> Entende-se por “bolivarianos” os governos de esquerda da América Latina que questionam o neoliberalismo e o Consenso de Washington (doutrina macroeconômica ditada por economistas do FMI e do Banco Mundial).

#### 4 EXTERIORIZAÇÃO DOS CONSELHOS GESTORES

Como conceito de Conselho Gestor, estes se constituem normalmente, segundo Eduardo Granha Magalhães Gomes<sup>13</sup>, em órgãos públicos de composição paritária entre a sociedade e o Governo, criados por lei, regidos por regulamento aprovado por seu plenário, com caráter obrigatório, uma vez que o repasse de recursos fica condicionado à sua existência. Assumem atribuições consultivas, deliberativas ou de controle. O formato varia conforme estejam vinculados à implementação de ações focalizadas, por meio de conselhos gestores de programas governamentais (merenda ou alimentação escolar, ensino fundamental, financiamento), ou à elaboração, à implantação e ao controle de políticas públicas, por conselhos de políticas setoriais, definidos por leis federais, para concretizarem direitos de caráter universal (saúde, educação, cultura). Há também conselhos envolvidos com temas transversais que permeiam os direitos e o comportamento dos indivíduos na sociedade (direitos humanos, violência contra a mulher, dentre outros)<sup>14</sup>.

Evidencia-se que a Constituição Federal não trouxe um formato único de participação popular nos Conselhos Gestores, embora em alguns casos tenha sido expressa, ao indicar a participação pela via da representação por organização ou entidade representativa; tal modelo é apenas prescrito nas grandes áreas da Assistência Social e da Família<sup>15</sup>, sendo que, nesta, na forma de faculdade e não de obrigatoriedade, sem excluir a participação individual, ao contrário da primeira, que omite ser admissível a participação individual. Nos demais casos em que fala sobre participação popular na gestão das políticas públicas, a Constituição Federal não menciona que deva ser sob a forma de organização ou entidade representativa, deixando a regulamentação para a lei, embora em nenhuma das hipóteses

---

<sup>13</sup> GOMES, Eduardo Granha Magalhães. **Conselhos Gestores de Políticas Públicas: Democracia, Controle Social e Instituições**. São Paulo: EAESP/FGV, 2003, 110 p. (Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Mestrado de Administração Pública e Governo da EAESP/FGV, Área de Concentração: Governo Local e Sociedade Civil).

<sup>14</sup> TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **Efetividade e eficácia dos Conselhos**. Em Conselhos Gestores de Políticas Públicas. Maria do Carmo A. A. Carvalho e Ana Cláudia C. Teixeira (orgs.). São Paulo: Pólis, 2000, p.102.

<sup>15</sup> Imperativo contido na Constituição Federal de 1998, nos seguintes arts.: “**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. [...]

**Art. 227.** É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (Redação dada Pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010)

§ 1º O Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança, do adolescente e do jovem, admitida a participação de entidades não governamentais, mediante políticas específicas e obedecendo aos seguintes preceitos: [...]” (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988)

vede a participação popular individual desvinculada de organização ou entidade representativa<sup>16</sup>.

Por esse prisma, constata-se dissociação entre a previsão constitucional de incentivo à participação popular de formas diversas (individual, colegiado e coletivo) e a prática. Observa-se ainda imposição (velada) dos Conselhos Gestores, ao direcionar e limitar a participação popular às representações sociais organizadas.

Maria Paula de Dallari Bucci explica a dimensão dessa participação popular nos Conselhos, destacando que

[...] os membros da sociedade civil, por sua vez, são eleitos por pessoas ligadas a entidades e movimentos relacionados à área de atuação do conselho, denominados delegados, que para tanto se inscrevem previamente quando do início do processo eleitoral e continua dando o tom dessa participação seletiva, afirmando que em outros termos, há quem se inscreva para votar e há os que se candidatam para representar a sociedade civil organizada, de forma a se conhecer a dimensão da participação popular e as entidades que estão participando, bem como para se ter elementos cognitivos da atuação comprovada na defesa dos direitos pertinentes ao Conselho, tanto dos eleitos como dos eleitores.<sup>17</sup>

Acrescenta-se ainda o direcionamento e as indicações, quase que impositivas, dos membros do Poder Público.

Diante dessas constatações e do respeito ao fio condutor da proposta de pesquisa, agora se analisa como ocorre e é estabelecida a vinculação da sociedade civil (organizada ou não) aos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, destacando a ordem constitucional do princípio da livre associação.

## **5 VINCULAÇÃO AOS CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS FRENTE AO PRINCÍPIO DA LIVRE ASSOCIAÇÃO**

O princípio da participação popular exige a concretização mais efetiva da soberania popular. Essa efetividade não se concebe somente com a eleição de representantes, periodicamente, ou, de outra maneira, com o exercício do voto, mas com o exercício

---

<sup>16</sup> Constituição Federal: “**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 gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados.

**Art. 198.** As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

[...]

**III** - participação da comunidade.” (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988)

<sup>17</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari et alli. **Direitos humanos e políticas públicas**. São Paulo: Pólis, 2001, p. 39.

direto de funções públicas pelo povo e as decisões democráticas em casos e hipóteses trazidos pela norma constitucional.

Ao cidadão dito comum, que não integre entidade ou organização de classe, sindicato, conselho profissional, instituições públicas ou outras congêneres da chamada sociedade civil organizada, a participação nas discussões de elaboração, implementação e mesmo fiscalização das Políticas Públicas se restringe ao controle rarefeito do voto, limitada participação nas audiências públicas e no esporádico exercício do direito constitucional de petição e representação, causando distanciamento quanto ao estabelecimento das diretrizes e à prioridade de tais políticas públicas.

Inclui-se a participação popular individual, na qual, mesmo sem integrar movimentos sociais e populares, o cidadão possa integrar as discussões sobre políticas públicas desde sua formulação, com a instrumentalização de tais meios, conferindo efetividade à participação, sem a qual ela não se materializa em ações concretas.

Embora não se apregoe que a participação individual substitua as formas coletivas, ela também está consagrada na Constituição de 1988 e necessita de instrumentos concretos de operacionalização, sem pretender que a forma representativa seja diminuída, apenas que se amplie o papel do cidadão quanto às Políticas Públicas, por ser democrático, e por ser ele, como contribuinte, quem ao final arca com os custos da implementação de tais políticas. Nem sempre estas correspondem, porém, às necessidades por ele detectadas ou vividas.

Ademais, mesmo sendo o coletivo preponderante e a representação uma forma democrática de ação perante o Estado, não se pode deixar de atentar para as distorções que inviabilizam ao indivíduo expor diretamente suas necessidades ou exercer o papel legítimo de agente fiscalizador das ações estatais, notadamente quando estas têm o caráter e a abrangência das Políticas Públicas.

Não se pretende estabelecer que o individual suplante o coletivo, mas que, por sua independência e liberdade de ação, o cidadão seja cada vez mais um instrumento de efetivação das Políticas Públicas em todas as suas etapas e não apenas o espectador distante de algo que a ele é dirigido mesmo que diluído sob o manto do interesse social.

Esclarece-se que, ao não possibilitar à participação popular no controle social dos Conselhos Gestores de políticas públicas a inscrição individual do cidadão em qualquer organização representativa, salvo nos casos em que assim expressa, a Constituição Federal não permite que seja inobservada a garantia constitucional à livre associação, estampada dos incisos XVII a XXI do art. 5º<sup>18</sup>. Por consequência, não se pode privar, sob

---

<sup>18</sup> “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

XVII - é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar;

XVIII - a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento;

XIX - as associações só poderão ser compulsoriamente dissolvidas ou ter suas atividades suspensas por decisão judicial, exigindo-se, no primeiro caso, o trânsito em julgado;

XX - ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado;

qualquer alegação, exceto a reserva constitucional, que ao cidadão caiba individualmente, sem qualquer vínculo com entidade ou organização de representação, o direito de integrar tais Conselhos Gestores.

A Constituição Federal reserva cinco incisos do art. 5º, para tratar do direito de associação, consistindo esses dispositivos nas bases constitucionais das associações de fins não econômicos.

Todas as leis afetas às associações devem observar tais dispositivos, bem como interpretar todas as normas acerca desse tema deve corresponder ao disposto nos incisos constitucionais, motivo pelo qual é de fundamental importância o estudo detalhado de cada um deles, como se faz a seguir.

O art. 5º, que estabelece o direito de associação, está firmado no Título II da Constituição Federal, que regula e prescreve os direitos e as garantias fundamentais da pessoa humana. Assim, o direito de associação é, para a Constituição Federal, direito fundamental do ser humano.

Assevera-se que nenhuma lei, nenhum ato normativo regulamentar ou decisório dos Poderes da República têm o condão de suprimi-lo de seu titular, por ser direito fundamental. Ao se considerar o direito de associação, bem como os demais direitos elencados no art. 5º, como cláusulas pétreas, não se admite qualquer forma de alteração, ainda que sob a forma de emenda constitucional, e menos ainda a não observância pelo legislador infraconstitucional.

Assim, o direito de associação representa direito fundamental individual de liberdade, o qual confere à pessoa o direito de agir com autonomia de vontade.

Dessa forma, como um dos direitos de liberdade, o de associação implica ação positiva dos interessados no seu exercício ou abstenção, omissão livre e consciente, caso não tenham a livre vontade de se associar. Lei alguma pode proibir ou obrigar a associação de um indivíduo a uma entidade, afora as exceções constitucionais.

Associações, organizações e entidades representativas podem existir, permanecer, desenvolver e expandir-se livremente, na forma do inciso XVII do art. 5º da Carta Magna, que preceitua ser plena a liberdade de associação para fins lícitos, com vedação prescrita para os de caráter paramilitar.

Para José Afonso da Silva,<sup>19</sup> nas ações abrangidas pela liberdade de associação, estão inseridos outros quatro direitos: (a) o de criar associação, independentemente de autorização; (b) o de aderir a qualquer associação, pois ninguém é obrigado a associar-se; (c) o de desligar-se da associação, porque ninguém é obrigado a permanecer associado; (d) o de dissolver espontaneamente a associação, já que não se pode compelir a associação de existir.

---

XXI - as entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente; [...]" (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 1998. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.)

<sup>19</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 9. ed., 4ª tiragem, São Paulo: Malheiros Editores, 1994.

Já as restrições destacadas pelo dispositivo constitucional compreendem (a) a vedação a associação dedicada a fins ilícitos, entendidos como os proibidos por lei, que possam atentar contra a moral, a ordem pública ou que consistam na união de pessoas para o cometimento de crimes. Quanto à ilicitude, destaca-se que ela não está limitada ao cometimento de crimes, à infração às normas de Direito Penal, mas também à prática de comportamentos repugnados pelo ordenamento jurídico aos quais não se atribui sanção de natureza penal<sup>20</sup>; (b) a vedação a associação de caráter paramilitar, ou seja, desenvolvida com estrutura militar para a consecução de fins políticos.

Por esse ponto de vista, fica clara a ofensa ao direito de liberdade de associação, quando o cidadão (dito comum, atuando em próprio nome) é obrigado a filiar-se a uma organização civil, para que possa participar de um Conselho Gestor de Políticas Públicas, uma vez que a participação individual não encontra espaço nesses Conselhos.

Outro obstáculo impeditivo do acesso à participação popular são as exigências de perfil (muitas vezes técnico) para os integrantes dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, quando na verdade as deliberações são políticas e não técnicas, o que qualifica qualquer cidadão ao cargo.

## **6 EXIGÊNCIA DE PERFIL PARA OS INTEGRANTES DOS CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO OBSTÁCULO À VINCULAÇÃO**

Esclarece-se que o argumento de que os membros dos Conselhos devam ter conhecimento técnico da área resulta em sofisma puro, já que tais Conselhos não têm natureza executiva e, no mais das vezes, elaboram pré-projetos que serão adequados pelos técnicos governamentais quando de sua transformação em instrumento de execução ou proposta legislativa.

A avaliação da implementação das políticas públicas também não deve ser tida como obstáculo ao que se defende de mais participação do chamado cidadão comum, até porque vários dos conselheiros indicados por entidades representativas também são leigos e todos podem solicitar auxílio aos sistemas de controle externo e interno, notadamente aos Tribunais de Contas, às Ouvidorias e às Controladorias.

Sobressai, então, que, ao não destinar ao menos uma vaga ao cidadão não filiado a entidade ou organização representativa na composição de Conselho Gestor, está se cometendo violação ao texto constitucional, que afirma ser livre a participação ou não em associação, ressalvadas as hipóteses que a Constituição assim excepciona.

Não há, assim, justificativa jurídica ou técnica plausível para ou impedir a participação ou condicioná-la à inscrição em entidade do terceiro setor ao cidadão que queira integrar como membro um dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, exceto o de Assistência

---

<sup>20</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo** 9. ed., 4ª tiragem. São Paulo: Malheiros Editores, 1994.



Social, que ocorre pelas organizações representativas na forma prescrita no art. 204 da Constituição Federal.

Acrescente-se que a liberdade negativa de participação já foi objeto de análise pelo Supremo Tribunal Federal e a sua existência foi reconhecida em igualdade com o oposto, o direito de livre associação<sup>21</sup>.

A definição de estereótipos para membro de Conselho Gestor de Políticas Públicas nada mais é do que forma de excluir a participação popular, ou mais grave ainda, trata-se de pseudo abertura popular, quando configura predileções de membros participantes da sociedade civil, pela proposta dos membros do Poder Público, situação que enreda e desvirtua das boas intenções quando da geração dos Conselhos Gestores em terras brasileiras.

## 7 CONCLUSÃO

A percepção empírica resultante dessa investigação foi de acomodação legal da participação popular (coletiva e colegiado) nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, inclusive com enraizamento constitucional, edição de leis ordinárias ou complementares sobre a matéria (participação popular), sendo esta disseminada em todas as esferas do

---

<sup>21</sup> O Ministro Gilmar Mendes, ao proferir o voto no HC 106.808, julgado pela Segunda Turma do STF, ponderou que "O direito à plena liberdade de associação (art. 5º, XVII, da CF) está intrinsecamente ligado aos preceitos constitucionais de proteção da dignidade da pessoa, de livre iniciativa, da autonomia da vontade e da liberdade de expressão. Uma associação que deva pedir licença para criticar situações de arbitrariedades terá sua atuação completamente esvaziada." (HC 106.808, rel. min. Gilmar Mendes, julgamento em 9-4-2013, Segunda Turma, DJE de 24-4-2013.) (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **APELAÇÃO HABEAS CORPUS 106.808 RIO GRANDE DO NORTE**, 9/4/2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoLegislacaoAnotada/anexo/constituicao.PDF>> Acesso em: 30 ago. 2015)

Em outro julgamento, agora da lavra do Ministro Celso de Mello, o princípio da liberdade de associação ganha mais relevância: "A primeira Constituição política do Brasil a dispor sobre a liberdade de associação foi, precisamente, a Constituição republicana de 1891, e, desde então, essa prerrogativa essencial tem sido contemplada nos sucessivos documentos constitucionais brasileiros, com a ressalva de que, somente a partir da Constituição de 1934, a liberdade de associação ganhou contornos próprios, dissociando-se do direito fundamental de reunião, consoante se depreende do art. 113, § 12, daquela Carta Política. Com efeito, a liberdade de associação não se confunde com o direito de reunião, possuindo, em relação a este, plena autonomia jurídica [...]. Diria, até, que, sob a égide da vigente Carta Política, intensificou-se o grau de proteção jurídica em torno da liberdade de associação, na medida em que, ao contrário do que dispunha a Carta anterior, nem mesmo durante a vigência do estado de sítio se torna lícito suspender o exercício concreto dessa prerrogativa. [...] Revela-se importante assinalar, neste ponto, que a liberdade de associação tem uma dimensão positiva, pois assegura a qualquer pessoa (física ou jurídica) o direito de associar-se e de formar associações. Também possui uma dimensão negativa, pois garante a qualquer pessoa o direito de não se associar, nem de ser compelida a filiar-se ou a desfiliar-se de determinada entidade. Essa importante prerrogativa constitucional também possui função inibitória, projetando-se sobre o próprio Estado, na medida em que se veda, claramente, ao Poder Público, a possibilidade de interferir na intimidade das associações e, até mesmo, de dissolvê-las, compulsoriamente, a não ser mediante regular processo judicial." (ADI 3.045, voto do Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 10-8-2005, Plenário, DJ de 1º-6-2007.). (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.045 DISTRITO FEDERAL**, 10/08/2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoLegislacaoAnotada/anexo/constituicao.PDF>>. Acesso em: 30 ago. 2015)

Poder Público. Na contramão, constatou-se patente exclusão da participação individual dos cidadãos que esbarram em impeditivos à vinculação nos Conselhos Gestores, fazendo-o somente por meio de organizações civis; em consequência, é exigido associar-se, caso pretenda ser um desses membros conselheiros.

Em outros termos, por percepção acadêmica, o resultado da pesquisa é a constatação de que a legislação infraconstitucional que cria, implanta e disciplina os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, salvo o de Assistência Social, por expressa disposição constitucional, ao deixar de prever a existência de vaga para membro não integrante nem da Administração Pública nem de entidade representativa, fere o direito fundamental do cidadão de associar-se ou deixar de associar-se nos termos do art. 5º da Carta Constitucional, incidindo em insanável inconstitucionalidade das normas regulamentares dos Conselhos Gestores, por ou impedir, não prevendo o ingresso, ou por impor filiação em entidade representativa, para que o cidadão possa garantir participação nos Conselhos Gestores. Desse modo, impede o seu livre e soberano direito de associação facultativa.

O impedimento da participação popular, no momento em que se criam estereótipos dos membros da sociedade civil com perfil a integrar-se a esses Conselhos Gestores de Políticas Públicas, também constitui ponto de fragilidade identificado nesta pesquisa, situação que ocorre de maneiras distintas e veladas, conforme o perfil de cada Conselho Gestor. Nesse ponto se criam brechas, para direcionar os membros da sociedade civil, conforme idealizados pelos membros do Poder Público.

Outros fatores são perceptíveis, entre eles a pulverização e a ampliação dos espaços de criação da identidade dita “cidadã”, não mais lembrados como outrora, sempre atrelados ao Estado. O momento é marcado por novas formas de representação do particular, mediante redes associativas. Essas práticas, porém, têm fragilizado a busca por justiça, igualdade, liberdade e outras tantas bandeiras, ao passo que o sujeito coletivo (organizações civis) tem privilegiado, muitas vezes, os interesses particulares daqueles que o compõem em detrimento dos interesses dos seus representados, ou seja, utiliza as bandeiras coletivas em favor das individuais.

## REFERÊNCIAS

BUCCI, Maria Paula Dallari et alli. **Direitos humanos e políticas públicas**. São Paulo: Pólis, 2001, 60p.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 8.243, de 23 de maio de 2014**. Instituiu a Política Nacional de Participação Social – PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm)>. Acesso em: 1º set. 2015.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **APELAÇÃO HABEAS CORPUS 106.808 RIO GRANDE DO NORTE**, 9/4/2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoLegislacaoAnotada/anexo/constituicao.PDF>>. Acesso em: 30 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.045 DISTRITO FEDERAL**, 10/8/2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoLegislacaoAnotada/anexo/constituicao.PDF>>. Acesso em: 30 ago. 2015.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Aplicada - IPEA. **Apresenta dados dos números de Conselhos Gestores de Políticas Públicas criados no Brasil até 2013, dos seus estados e municípios**. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/participacao/destaques/163-noticias-destaques-pequeno/1184-ibge>>. Acesso em: 28 ago. 2015.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

COHEN, Jean; ARATO, Andrew. **Civil society and political theory**. Cambridge, MA: MIT Press, 1994.

INSTITUTO PÓLIS – INSTITUTO DE ESTUDOS, FORMAÇÃO E ASSESSORIA EM POLÍTICAS SOCIAIS. São Paulo: Instituto Pólis. Organização não Governamental visa a construção de cidades justas, sustentáveis democráticas. Disponível em: <<http://polis.org.br/publicacoes/conselhos-gestores-de-politicas-publicas/>>. Acesso em: 28 ago. 2015.

MODESTO, Paulo. **Participação popular na administração pública**. Mecanismos de operacionalização. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 7, n. 54, 1 fev. 2002. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/2586>>. Acesso em: 20 ago. 2015.

NASSIF, Luis. **JORNAL DE TODOS OS BRASIS**. Uma Cartilha para entender a Política nacional de Participação Social. São Paulo: 2014. Disponível em: <<http://jornalggn.com.br/noticia/uma-cartilha-para-entender-a-politica-nacional-de-participacao-social>>. Acesso em: 11 set. 2015.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 9. ed. 4ª tiragem. São Paulo: Malheiros Editores, 1994.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **Efetividade e eficácia dos Conselhos**. Em Conselhos Gestores de Políticas Públicas. Maria do Carmo A. A. Carvalho e Ana Cláudia C. Teixeira (orgs.). São Paulo: Pólis, 2000.