

A PRESENÇA DAS TEORIAS DA DEMOCRACIA DELIBERATIVA NA CRIAÇÃO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL

THE PRESENCE OF THEORIES OF DELIBERATIVE DEMOCRACY IN THE CREATION OF THE MUNICIPAL COUNCILS OF THE PROPOSITION OF RACIAL EQUALITY

Caroline Muller Bitencourt*
Tatiana dos Santos Schuster**

*Estágio Pós Doutoral pela PUC Paraná (2019). Doutora em Direito (2012). Mestre em Direito (2009). Especialista em Direito Público (2007). Atualmente é professora da Universidade de Santa Cruz do Sul, vinculada ao PPGD em Direito-Mestrado e Doutorado-UNISC. Professora da graduação e pós-graduação lato sensu da Universidade de Santa Cruz do Sul. Chefe do Departamento de Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul. Membro da Rede Docente Eurolatinoamericana de Direito Administrativo. Membro da Rede de Direito Administrativo Social. Presidente do Comitê de Direitos Humanos da Universidade de Santa Cruz do Sul. Coordenadora do Grupo de pesquisa controle social e administrativo de políticas públicas e serviço público, vinculado ao Cnpq. Integrante do Grupo de pesquisa Núcleo de pesquisa de desenvolvimento humano da PUC/PR. Advogada. E-mail: carolinemb@unisc.br

**Professora de Direito Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, Mestre em Direito pelo Programa da Pós-Graduação em Direito - Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, com bolsa PROSUC/ CAPES. Integrante do Grupo de pesquisa Controle Social e administrativo de políticas públicas e serviço público, vinculado ao CNPQ. Pós-graduada em direito previdenciário pela Universidade de Anhangüera - LFG (2011). Graduada em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC (2009). Advogada. E-mail: tatianass.advogada@gmail.com

Como citar: BITENCOURT; Caroline Muller; SCHUSTER, Tatiana dos Santos. A presença das teorias da democracia deliberativa na criação dos conselhos municipais de promoção da igualdade racial. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 19, n. 1, p. 181, abr. 2024. DOI: <https://doi.org/10.5433/1980-511X.2024.v19.n1.46913>

Resumo: Os Conselhos Municipais de Promoção da Igualdade Racial são verdadeiros canais de interlocução entre a sociedade e o Estado, fortalecendo o diálogo, para tomadas de decisões políticas, gerando assim, um retorno mais responsivo frente às necessidades sociais. Neste sentido, as práticas da Democracia Deliberativa são reveladas quando da criação dos Conselhos Municipais, promovendo a participação popular. Desta forma, o artigo em questão busca analisar o surgimento dos Conselhos Municipais de Promoção da Igualdade Racial enquanto espaço de participação política, analisando as teorias da Democracia Deliberativa enquanto condição para a criação dos Conselhos Municipais de Promoção da Igualdade Racial. Para sua construção, a pesquisa tem como base o método dedutivo, por meio de estudo bibliográfico.

Palavras-chave: democracia deliberativa; conselho municipal; igualdade racial; participação popular; tomada de decisões.

Abstract: The Municipal Councils for the Promotion of Racial Equality are true channels of dialogue between society and the State, strengthening dialogue, for political decision-making, thus generating a more responsive return to social needs. In this sense, the practices of Deliberative Democracy are revealed when the Municipal Councils are created, promoting popular participation. Thus, the article in question seeks to analyze the

emergence of the Municipal Councils for the Promotion of Racial Equality as a space for political participation, analyzing the theories of Deliberative Democracy as a condition for the creation of the Municipal Councils for the Promotion of Racial Equality. For its construction, the research is based on the deductive method, through bibliographic study.

Keywords: deliberative democracy; city council; racial equality; popular participation; decision-making.

INTRODUÇÃO

O presente estudo tem como objeto a utilização das teorias da Democracia Deliberativa na criação dos Conselhos Municipais de Promoção da Igualdade Racial.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 há um processo de restauração da democracia em que profundas mudanças no sistema político nacional foram sentidas. Paralelamente à criação dos três entes federativos, institucionalmente, novas estruturas foram criadas, tendo como finalidade a inclusão da sociedade civil nos processos de organização, desenvolvimento e controle da ação governamental. A participação social promove as condições necessárias para que, aqueles que mais necessitam, tenham prioridade nas demandas políticas do Estado.

Nesse sentido, com o processo de redemocratização, houve a descentralização dos poderes, ocasionando importante reforma administrativa do Estado, inaugurando-se assim a verdadeira finalidade prático-política na realidade nacional. Assim, são incorporados os Conselhos Municipais, sob a luz da descentralização, em que a participação do cidadão gera maior representatividade das classes sociais no atendimento as suas demandas, ocorrendo a tomada de decisões envolvendo as mais variadas questões sociais.

Destaca-se que, as desigualdades sociais, civis e políticas são constantes na sociedade, mas principalmente, nos anos 1970 e 1980, tais questões foram cruciais para fomentar algumas transformações. Entre elas, está a união da sociedade civil aos movimentos sociais com objetivo de democratizar a participação nos processos de tomada de decisão sobre políticas sociais, identificando as demandas locais. É o mesmo que dizer que os Conselhos Municipais poderiam induzir as políticas públicas.

Mostra-se assim a importância de entender a contextualização dos Conselhos Municipais, visto que, demonstram ser uma das maiores experiências de participação democrática, sendo sua articulação também m âmbito federal.

Nessa perspectiva, a análise da Democracia Deliberativa é de extrema importância, pois sugere uma nova forma de aprimorar e ampliar a tomada de decisões públicas. Em outras palavras, decisões resultantes de um intenso e racional debate público tendem a reverter com maior efetividade em benefício das necessidades sociais.

Diante disso, os Conselhos Municipais são espaços que proporcionam o exercício de práticas Democráticas Deliberativas em razão do processo de tomada de decisão, que requer a participação do indivíduo, que além de se desenvolver comunicativamente, contribui com a comunidade a que pertence.

Como objetivo do presente artigo buscou-se caracterizar no primeiro item, o surgimento dos Conselhos Municipais e a sua definição enquanto espaço de participação política. Num segundo momento, objetivou-se discorrer acerca das teorias da Democracia Deliberativa e posteriormente analisar a sua presença na criação dos Conselhos Municipais de Promoção da Igualdade Racial.

Utiliza-se o método dedutivo para a abordagem e a técnica de pesquisa bibliográfica.

Como resultado da presente pesquisa, têm-se que, através das teorias da Democracia

Deliberativa é possível a criação dos Conselhos Municipais, como novos espaços institucionais de participação social, viabiliza uma maior eficiência da gestão pública, assim como permite a constituição de novos sujeitos políticos com acesso ao poder, favorecendo a ampliação do espaço público.

1 CONSELHOS MUNICIPAIS COMO ESPAÇO DE PARTICIPAÇÃO

A interação entre sociedade e administração pública comumente se dá no âmbito local, ou seja, no âmbito dos municípios, pois são estes os responsáveis por gerir e executar as políticas públicas que visam o atendimento das necessidades sociais locais. É, portanto, nos Conselhos Municipais que se dá a concretização desta interação, visto ser um espaço que possibilita a negociação de conflitos, em que se formulam políticas sociais, em que se vinculam sociedade, governo e representatividade (Gohn, 2004).

No contexto do processo de municipalização das políticas sociais é que surgem os Conselhos Municipais no final da década de 1989 e início da de 1990, tendo como objetivo contribuir para o aprimoramento da administração pública, a partir da institucionalização de novas formas de administração pública. Estas novas modalidades de administrar devem capacitar o engajamento, a inclusão e o impulsionamento à participação da sociedade civil, exigindo a criação de ferramentas capazes de possibilitar a coparticipação nos serviços públicos, em que se vê a articulação da sociedade civil com o Estado, em que este demonstra interesse na cooperação e no controle social (Carvalho *et al.*, 1999).

Em ambiente extremamente propício à participação popular, os dispositivos internos da Assembleia Nacional Constituinte permitiram que a sociedade civil exteriorizasse recomendações e demandas aos constituintes, além de participação em audiências públicas com representantes do Estado. Assim, sob a influência desse movimento, a Constituição Federal de 1988 adotou o princípio da participação popular na formulação das políticas públicas, em várias áreas, como da saúde, assistência social, educação entre outras (Vilela, 2005).

Sobre a influência deste movimento em 1988, quando da promulgação da Constituição, os conselhos foram inscritos na qualidade de instrumentos de expressão, representação e participação da população, que, inseridas na esfera pública por força de lei, integraram-se aos órgãos públicos vinculados ao Poder Executivo, inclinados para políticas públicas específicas, responsáveis pela assessoria e suporte ao funcionamento das áreas em que atuavam (Gohn, 2016).

No entanto, a idealização dos conselhos, não se consubstanciou somente com o advento da Constituição de 1988, mas também a partir de debates e de mobilizações populares que reclamavam a institucionalização da participação da sociedade civil nas decisões tomadas pelo Poder Executivo, alicerçando-se sobre conceitos de Ciência Política, tais como poder local, esfera pública, governança e governança local. Dessa forma, o conselho visa envolver a sociedade na escolha das prioridades da agenda política e na formulação de políticas públicas, consolidando a

institucionalização da participação da sociedade civil. A participação da sociedade civil pressupõe envolvimento no funcionamento da máquina estatal, possibilitando o diálogo e a oportunidade de obtenção de orçamentos próprios (Lima *et al.*, 2014).

Assim, com a Constituição Federal de 1988, é que se consolida a participação social na gestão das políticas públicas em todos os níveis. Por exemplo, no artigo 29, inciso XII da Constituição Federal estão expressas as disposições das atribuições dos municípios, nele compreendida a previsão da cooperação das associações representativas no planejamento municipal. De igual forma, vem expresso no artigo 198 a previsão da participação da comunidade em ações e serviços relacionados à saúde. Já no art. 204, quanto à assistência social, também a previsão da participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (Siraque, 2004).

Registre-se que as desigualdades sociais, civis e políticas são ligeiramente constatadas, ao mesmo tempo em que a insatisfação da relação entre a sociedade civil e o Estado, nos anos de 1970 e 1980, fomentaram algumas transformações. Com isso, a própria sociedade civil e os movimentos sociais se uniram com o propósito de democratizar a participação nos processos de tomada de decisões sobre as políticas públicas, fazendo com que se encontrasse na agenda política, a própria definição do que é democracia, inovando os princípios basilares da relação entre sociedade e Estado (Cunha, 2004). Por esta razão, é que, como mencionado anteriormente, o movimento social tem uma influência significativa no processo de formação, conduzindo aos elementos norteadores que precisam ser seguidos na implementação do conselho (Tatagiba, 2010).

A discussão acerca dos conselhos nos anos 1980, pautava-se principalmente na participação popular, em que se destacam os Conselhos Populares de Campinas, (início 1980), o Conselho Popular do Orçamento de Osasco, e o Conselho de Saúde da Zona Leste de São Paulo (criado em 1976). Já nos anos de 1990, os conselhos gestores eram de caráter institucional, caracterizando-se por instrumentalizar as relações entre sociedade e Estado, e que está definido na Constituição Federal de 1988, assim como em outras leis do país (Gohn, 2002). Ainda, nos anos de 1990, a participação passou a ser vista sob outro paradigma, como participação cidadã, baseada na universalidade dos direitos sociais, na ampliação do conceito de cidadania e numa nova compreensão sobre o papel e o caráter do Estado, além de intervir na formulação e implementação de uma política pública (Gohn, 2002).

Gerschman (2004), sinaliza que a incorporação dos conselhos na implementação das políticas públicas é resultado de ações contra o regime militar, cenário em que mergulhada a política do país, em que houve uma importante mobilização da sociedade para a participação do processo de transição democrática.

Num primeiro momento, os conselhos gestores foram ovacionados como novas ferramentas de expressão, representação e participação, visto que, teoricamente, eles teriam potencial para mudanças políticas. Se efetivamente representativos, poderiam imprimir um novo formato às políticas sociais, pois se relacionam ao processo de formação das políticas e de tomada de decisões e com isso, formou-se uma nova esfera social-pública ou pública não – estatal.

Trata-se de um novo padrão de relações entre Estado e sociedade, viabilizando a participação de segmentos sociais na formulação de políticas sociais, e possibilitando à população o acesso aos espaços em que se tomam as decisões políticas, tendo a possibilidade de exercer controle social sobre o Estado (Gohn, 2016, p. 5).

O que se estabelece a partir daí é um projeto de parceria visando deliberar acerca do gerenciamento das políticas públicas ao mesmo tempo em que se realiza o controle social.

Os conselhos gestores de políticas públicas são canais efetivos de participação, que permitem estabelecer uma sociedade na qual a cidadania deixe de ser apenas um direito, mas uma realidade. A importância dos conselhos está no seu papel de fortalecimento da participação democrática da população na formulação e implementação de políticas públicas (Brasil, 2010).

Vale ressaltar que, neste conceito, a participação se expressa de forma clara com o tema da cidadania, sendo que possui suas características nas lutas pela divisão das responsabilidades dentro de um governo, que contribuíram para a constituição de uma linguagem democrática não excludente nos espaços participativos criados ou existentes, o acesso dos cidadão a todo tipo de informação que lhe diga respeito, e o estímulo à criação e desenvolvimento de meios democráticos de comunicações (Gohn, 2019).

Esta participação se torna efetiva, visto que é o povo quem vivencia ativamente a realidade da sociedade, acompanhando de perto o que faz e o que deixa de fazer o poder público, ao mesmo tempo que possibilita a revisão de mecanismos de fiscalização dos atos públicos, criando ambientes de participação e deliberação pública (Jucá, 2008).

Este também é o pensamento de Patemann (1992, p. 62), ao referir

[...] a ideia é que a participação tende a aumentar na medida em que o indivíduo participa, porque ela se constitui num processo de socialização, que faz com que, quanto mais as pessoas participem, mais tendam a participar. Em outras palavras, é participando que o indivíduo se habilita à participação, no sentido pleno da palavra, que inclui o fato de tomar parte e ter parte no contexto onde estão inseridos. Ou seja: quanto mais os indivíduos participam, mais bem capacitados eles se tornam para fazê-lo.

De acordo com Swarowsky (2012), os Conselhos Municipais representam organizações instituídas num momento em que se configura um processo de redemocratização na sociedade brasileira, em que a descentralização se afigura como uma nova forma de gerir aquilo que é público. Este processo descentralização no Estado brasileiro tem significado uma verdadeira estratégia de fortalecimento do poder local, e por esta razão esta medida vem sendo adotada a partir da municipalização das políticas sociais, o que fortifica as instituições que estão próximas aos cidadãos, à democracia e à base territorial (Arretche, 1996).

Embora a Constituição estipule que as pessoas podem participar nas deliberações de certas questões, é nas leis orgânicas dos municípios que se encontram as informações mais

detalhadas sobre os conselhos, onde constam previstos o número de conselhos na cidade, áreas de interesse em que atuarão e também outras regulamentações necessárias. As atribuições, funções e o funcionamento dos conselhos estão registrados em seus respectivos regulamentos (Siraque, 2004).

Atualmente, os conselhos figuram como centro de ajustes das políticas, concretizando o direito de participação e o princípio da descentralização política, tornando-se um importante instrumento de gestão firmado na participação cidadã, compreendida como a capacidade e articulação dos setores sociais em um cenário de integração daqueles segmentos comumente excluídos da política, viabilizando a observância de suas demandas (Carvalho *et al.*, 1999).

Disso decorre que os conselhos também precisam ser analisados em termos de deliberação pública genuína, e não apenas de participação simbólica por meio da presença física dos representantes da sociedade civil; é nos conselhos que se propicia a escuta e se é escutado, ou seja, participar para atender às necessidades da sociedade e buscar um consenso razoável sobre a implementação (e monitoramento e aplicação) de políticas públicas (Ertel, 2020).

Em sua análise, Gohn (2016), menciona que a partir de 1996, a legislação no Brasil prevê que, para obter recursos para as esferas sociais, cada o município deve criar seu conselho, o que explica o motivo pelo qual muitos conselhos foram criados após esta data. Nos municípios as áreas básicas dos conselhos gestores, entre outros, são: educação, assistência social, saúde, habitação, criança e adolescentes, idosos. Na esfera municipal, eles devem ter caráter deliberativo. Pertinente se faz a observação de Gohn (2001, p. 36) quanto à formação dos conselhos gestores, que se constituem em

[...] uma esfera que comporta a interação entre grupos organizados da sociedade, originários das mais diversas entidades, organizações, associações, movimentos sociais, etc. A natureza dessa esfera é essencialmente política argumentativa. É um espaço para o debate, face a face, dos problemas coletivos da sociedade, diferenciado no debate no espaço estatal propriamente dito.

Nesse sentido, os Conselhos Municipais desempenham importante papel como instituição de participação cidadã, pois a política pública deve se adequar às características locais, já que a resposta da participação da comunidade na tomada de decisões, permite a participação de maior número de cidadãos em seu próprio governo, oportunizando um maior envolvimento nos assuntos políticos e uma melhora nos seus hábitos cívicos e suas relações (Swarovsky, 2012).

É neste âmbito que se verifica a permissão de uma maior aproximação entre governantes e governados, de onde advém maior clareza quantas às demandas sociais, as quais as políticas públicas tendem a atender.

Como instituição que rompe a hierarquia administrativa e o espaço político limitado aos representantes eleitos, o conselho tem potencial para estruturar uma nova socialidade democrática, fazendo com a que a política tradicional avance. Esse envolvimento direto da sociedade civil, mesmo que modifique a forma de governança, mantém essencialmente seu conteúdo (Tótorá;

Chaia, 2004). Desta forma, é inegável que os Conselhos Municipais são locais propícios para o desenvolvimento da Democracia Deliberativa, tendo em vista a participação popular, o diálogo e a tomada de decisões.

Diante disso, passa-se a analisar as teorias da Democracia Deliberativa que se fazem presentes na criação dos Conselhos Municipais de Promoção da Igualdade Racial, visando uma ação mais concreta das demandas sociais que tratam das questões raciais.

1.1 TEORIAS DA DEMOCRACIA DELIBERATIVA

Conforme anteriormente estudado, os Conselhos Municipais caracterizam-se por serem espaços de participação social, que impõe uma comunicação entre o Estado e a sociedade civil, visando discursos e negociações a fim de tornar possível a solução racional das questões gerais para atendimento das demandas sociais. Assim, os Conselhos Municipais representam meios públicos de deliberação criados para promover a participação social. Diante disso importante tratar das teorias da Democracia Deliberativa.

Antes mesmo de iniciar a abordagem quanto as teorias da Democracia Deliberativa, importa mencionar que nas últimas duas décadas o combate à desigualdade racial tornou-se um marco de política pública no Brasil e com isso fomentou-se os debates sobre problemas fundamentais que assolam a população negra, tanto no desenvolvimento social como econômico. E para que as políticas públicas, sejam executados, é fundamental que haja envolvimento do ente municipal (Pereira, 2016).

A Democracia Deliberativa surgiu na década de 1980 como uma nova forma de democracia, sobrepondo-se a uma já dominante, limitada ao processo de satisfação de interesses privados com o propósito de eleger seus representantes. Contra esse modelo democrático, nasceu a democracia deliberativa, trazendo o entendimento de que o processo democrático não pode se limitar a somente o ato de tomar decisões. Desta forma, esta nova democracia inaugura a ideia de se debater sobre questões a serem decididas, incluindo o momento especialmente dedicado à deliberação, isto é, ao debate de opiniões (Souza Neto, 2006).

Disso se extrai que o agir em uma democracia perpassa a compreensão de que a participação pública nesse processo deve ser estável, objetivando a prevenção nas dificuldades, evitando ações /posturas somente curativas. Nesse contexto, através de um diálogo permanente, a racionalidade encontra formas de convivência pacífica (Leal, 2011). Assim, surge o modelo de Democracia Deliberativa com o objetivo de priorizar o debate público e conciliar os modelos liberal e republicano. Neste sentido, a soberania popular diluída pela comunicação não deve ser imposta apenas por meio do discurso público informal, pois para gerar um poder político, sua influência precisa incluir “deliberação das instituições democráticas de formação de opinião e vontade”, na forma de autorização (Habermas, 2003, p. 105). Assim, para que haja a reformulação das estruturas regentes das sociedades democráticas contemporâneas, necessário a apreciação das teorias da Democracia Deliberativa.

A teoria da Democracia Deliberativa assume a forma de um padrão normativo, baseado em princípios e fundamentos que orientam os processos decisórios, sendo um dos objetivos o resgate do espaço político como um local para discussão e deliberação de questões de interesse coletivo (Consani, 2009). Pode se dizer que se trata de um modelo de conciliação entre ideais contrapostos da teoria política, tais como: soberania popular e os direitos e liberdades individuais, o substancialismo e o procedimentalismo, o mercado (agregação de preferências individuais) e o fórum (participação política intensa visando o interesse público) (Consani, 2009).

No que tange à participação política, os cidadãos participam de um processo de mediação de seus conflitos de interesse com base em argumentos racionais, durante o qual é possível uma mudança de preferência. Em relação a vontade geral e bem comum, também uma das teorias da democracia deliberativa, tem seu fundamento na diversidade de pontos de vistas e argumentos, condição única da liberdade individual e da racionalidade do processo. “Um “bem comum”, continuam os autores “é moldado, não descoberto. É produzido pelas partes no processo deliberativo e não tem um status normativo único e superior” (Knight; Johnson, 2007, p. 270). “A legitimidade democrática é o resultado de uma deliberação livre e não constrangida de todos em torno das questões de preocupação comum” (Benhabib, 2007, p. 48). Neste mesmo sentido, Bernard Manin definiu a legitimidade, como “uma decisão legítima não representa a vontade de todos, mas resulta da deliberação de todos” (Manin, 2007, p. 32).

Em síntese, na teoria da Democracia Deliberativa, não basta somente o indivíduo participar, mas sim é necessário que ele possa expressar sua opinião em um processo de debate e argumentação com regras inclusivas e justas. A teoria deliberativa, na verdade, desloca a fonte de legitimidade da maioria ou unanimidade para o próprio processo de formação política: a própria deliberação (Werle; Melo, 2007).

A participação cidadã no debate público garante maior autonomia, pois as decisões devem ser tomadas depois de persuadir cidadãos informados e interessados, cujo papel primordial não é tomar decisões diretamente, mas exercer pressão por meio de um processo de deliberação e debate público e de participação política. representantes responsáveis (Gutmann, 1995).

De acordo com Bitencourt (2013), é primordial a prevalência dos direitos fundamentais no exercício da democracia e no controle social de forma regular, partindo-se daí que, para que haja a participação dos indivíduos nos processos de deliberação, é intrínseco que exista reconhecimento de igualdade e liberdade das pessoas.

Tendo em vista que a democracia comporta um caráter institucional, a sua legalidade advém das deliberações, discussões e decisões dos seus membros, e que possuem, principalmente, sus formulações e manifestações provenientes de instituições sociais e políticas (Bitencourt, 2013).

Neste cenário, Leal (2011) sintetiza que a Democracia Participativa, correspondente ao modelo que se volta para a participação social, está dando espaço a democracia deliberativa, onde se percebe a participação mais inclusiva e diversificada de atores nos processos políticos. E ainda compartilha da ideia de Follesdal, ao referir que “[...] tanto a Democracia Participativa como a Deliberativa se colocam no mesmo campo teórico, pois se ocupam de igual problema, a

saber, como instituir e dar efetividade à participação social e à abertura dos processos decisórios públicos nos mais diversos níveis” (Leal, 2011, p. 15).

No que compete a tomada de decisões coletivas, o processo deliberativo é de total importância, o qual é fundamentado em três motivos, nos quais, segundo Bitencourt (2013), constituem processos que comunicam informações, em que não há previsão ou antecipação da variedade de questões éticas e políticas que serão debatidas por cada indivíduo, bem como nenhum indivíduo tem capacidade para concentrar toda a informação para tomada de decisão que a todos afeta. Portanto, os Conselhos Municipais são espaços em que se faz presente a promoção da Democracia Deliberativa, que por sua vez, estimula a participação da população, que irá se fazer presente das decisões de tomadas de decisões e nos rumos das políticas públicas setoriais (Silva, 2016).

Reconhece-se papel cidadão que, conscientemente tem a possibilidade de dialogar de forma crítica e argumentativa os atos do poder público, se de forma pacífica e em condições de igualdade, objetivando a efetividade do bem-estar social da sociedade.

Os Conselhos Municipais, após a promulgação da Constituição de 1988, se tornaram o mais importante setor no processo de descentralização das políticas públicas, e mesmo diante da sua implementação e institucionalização, ainda existem muitos desafios a serem traçados acerca do controle social, vez que o mesmo poderá ser exercido na medida em que de fato os conselhos municipais se tornem o verdadeiro espaço da democracia participativa (Diegues, 2013).

Conforme já mencionado anteriormente, com a promulgação da Carta Magna de 1988, inaugurou-se a possibilidade de os municípios gestarem as políticas públicas, o que sem sombra de dúvida foi uma das principais inovações trazidas pela norma federal, o que permitiu também diversas formas participativas na gestão e controle das políticas públicas pela sociedade (Diegues, 2013).

Em relação ao controle social e da participação social, cabe aqui uma distinção sobre o enfoque da decisão. O controle social poder ser aquele em que o Estado exerce sobre o cidadão, como também aquele que o cidadão controla o Estado. “É a possibilidade de uma decisão ser substituída por outra, enquanto a participação social consiste na existência de canais institucionais de interação com a sociedade na gestão governamental” (Bitencourt; Reck, 2019, p. 113).

Isso significa dizer, que controle é justamente apontar onde se encontra a falha da decisão que justifique a sua substituição, ou seja, o controle é uma diferença que produz diferença. Tanto a participação como o controle social, não são observados de forma conjunta, pois conforme mencionado, o controle social tem sua atuação sobre uma decisão, escolha, e tem correlação com a fiscalização e assim esta decisão ser substituída por outra, assim como também há a possibilidade de que um cidadão participe de uma consulta popular, e que posteriormente não exerça o controle sobre ela (Bitencourt; Reck, 2019).

A participação popular e o controle social são direitos fundamentais da pessoa humana. No entanto, as normas constitucionais relativas à participação popular, geralmente, têm apenas eficácia sintática, enquanto as normas constitucionais

relativas ao controle social têm as duas eficácias: a sintática e a semântica, qualidades que geram o direito público subjetivo à fiscalização da função administrativa do Estado pelos cidadãos (Siraque, 2004, p. 123).

Ou seja, “o controle social e a participação popular são irmãos siameses. Entretanto, o controle social é distinto da participação popular. A participação popular ocorre no momento da tomada de decisões, antes ou concomitante à elaboração do ato da Administração [...]” (Siraque, 2004, p. 123). Por tais razões é que por vezes percebe-se certa confusão quando se utiliza os termos controle social com participação social, vez que ambos possuem em suas bases os fundamentos de cidadania, soberania popular e princípio republicano, bem como por atuarem como sujeitos da sociedade democrática (Siraque, 2004).

Conforme Bitencourt (2013, p. 324) “pode-se afirmar que o controle social que a sociedade tem sobre os atos governamentais é de suma importância para a democracia e possui alta relevância como forma de exercer a cidadania”. O poder que existe na população fica caracterizado e esta pode a partir disso, alterar planos e políticas públicas, o que pressupõe que o controle social não pode ser reduzido a um mero instrumento de formalização. No caso dos conselhos de políticas públicas, constituída em nível federal, estadual e municipal é possibilitada a participação de fato constituída para o exercício do controle social (Maciel, 2010).

Assim, têm-se que a participação social traz inúmeros benefícios para a administração pública, vez que possibilita o diálogo argumentativo e racional, bem como tomada de decisões de forma consciente, o que também oportuniza a capacidade de modificar a realidade do ideal de igualdade entre os cidadãos para acesso às deliberações, ao mesmo tempo em que atua no controle do poder decisório.

E conforme discorre Diegues (2013), as políticas públicas, neste contexto, servem como verdadeiras ferramentas a fim de que seja viabilizada tanto a participação como o controle por parte do cidadão, vez que estas também são criadas, formuladas e aplicadas, justamente objetivando a concretização dos interesses da própria sociedade.

É nesta proposta que no próximo tópico serão analisados os Conselhos Municipais de Promoção da Igualdade Racial enquanto espaço de representação e instrumentalização de inserção e efetivação dos direitos fundamentais como o princípio da igualdade.

2 CONSELHOS MUNICIPAIS DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL

Os Conselhos Municipais, como já discorrido anteriormente, são órgãos os quais é possibilitado o exercício da participação do cidadão e o controle por partes destes, principalmente nos processos decisórios quem envolvem políticas públicas que visam atender na maioria das vezes seus próprios interesses.

Conforme Gohn (2011, p. 7), os conselhos gestores são mecanismos que conduzem e induzem representantes da população e membros do poder público estatal para atuar em questões

que envolvem a gestão de bens públicos. Tendo o seu marco principiológico com a promulgação da Constituição Federal de 1988, os conselhos figuram como uma das principais inovações que tangenciam a democracia e seu real exercício no Brasil contemporâneo e que fazem parte da maioria dos municípios brasileiros, onde as políticas públicas em sua maior parte, são envolvidas absorvidas pelos conselhos gestores municipais, tendo contribuído de forma substancial com o alinhamento da relação Estado – Sociedade.

Conforme analisa Kerbauy (2000, p. 67), este novo contexto social democrático ocorrido entre os anos 1970 e 1980, favoreceu o surgimento de espaços locais municipais como territórios políticos, étnicos, culturais, sociais e econômicos. O governo municipal por se constituir em um espaço político institucional, em que a representatividade, a aliança, o confronto e a disputa de interesses, de forças e de organizações sociais, são expressadas, busca para si uma importância indispensável na concretização dos processos e de gestão pública.

Conforme referências no presente artigo, com a Carta Magna de 1988 grandes transformações foram trazidas quanto a organização institucional e política do país, no tocante as relações intergovernamentais e na gestão pública. Com isto, os municípios obtiveram autonomia política administrativa e financeira, podendo tanto legislar quanto criar leis orgânicas (Guimarães, 2018).

A prova de que havia de fato um contexto permissivo de questionamentos sociais, é que se deu a chamada por alguns entes estatais e municipais do movimento negro para participar da gestão pública, com o objetivo estreitar os vínculos de aproximação com este segmento social, embora o objetivo legítimo seja mais político partidário do que mesmo a sua participação, que busca o fortalecimento dos governos locais, e que avistam um mecanismo de ideologia impositiva na organização do movimento social negro (Pereira, 2016).

Desta autonomia política e financeira, é que nascem os Conselhos Municipais que permitem a participação social na gestão pública municipal como uma das formas de influenciar e contribuir na construção das políticas públicas locais, através da relação entre os diversos atores sociais e o Estado. E por serem dotados de capacidade de abarcar grande quantidade de políticas públicas, é que através dos Conselhos Municipais se possibilitou à população negra a instrumentalização, a inserção e a efetivação dos direitos fundamentais como a promoção da igualdade racial (Pereira, 2016).

Já vem de longa data – desde a década de 1950 - a busca pelo Movimento Negro por uma atuação mais positiva do Estado no sentido de estabelecer mecanismos públicos para a correção da desigualdade social entre negros e brancos, decorrentes do tratamento desigual proporcionado pelo racismo (Guimarães, 2018).

Com o advento da Constituição de 1988 a questão racial ganhou novos contornos legais, passando a ser reconhecido o racismo como crime inafiançável e imprescritível (artigo 5º), o reconhecimento da comunidade quilombola ao direito de propriedade (artigo 68 do Ato das disposições Transitórias) e a diversidade cultural reconhecida como patrimônio a ser preservado e valorizado (artigo 215 e 216) (Silva, 2014). Cumpre destacar que anterior a Carta Magna, a Lei

Afonso Arinos, de 1951, tratou de punir o racismo, apesar da existência de legislação ratificando o racismo (Costa Neto, 2015).

O Estado brasileiro é convocado a formular políticas públicas após movimentos negros como a Marcha Zumbi contra o Racismo e pela Vida e com a instalação do Grupo de Trabalho Interministerial – GTI, mas, sobretudo, após a III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Formas Correlatas de Intolerância em 2001 (Guimarães, 2018). Desta forma, o Estado não pôde mais silenciar quanto a buscar e tomar providências na busca pela reparação, correção e inclusão do povo negro nas mais diversas esferas da organização institucional do país.

A institucionalização da secretaria das Políticas Públicas da Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) ocorreu com a posse do Governo Luís Inácio Lula da Silva, sendo considerado um projeto que aceita os padrões da Convenção de Durban, sendo esta a melhor nos rumos da política racial do país de combate ao racismo (Costa Neto, 2015). Posteriormente com o Decreto nº 4.886 de 20 de novembro de 2003, foi instituída a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PNAPIR), objetivando diminuir a desigualdade racial no Brasil (Guimarães, 2018). Demonstrava-se assim que no novo governo o Estado assumiria a pauta da política racial no Brasil, evidenciando que o racismo é um problema político de grande relevância e que para isso traçava políticas para o seu enfrentamento com a criação de órgão a fim de implementá-las.

Neste momento em diante, os Estados e Municípios são convidados a participar deste novo cenário institucional, embora, mesmo com o estímulo dado pela SEPPIR, as políticas de igualdade racial para serem instadas nos governos locais, percebe-se que os acordos e contrapartidas fundamentais para sua implementação ainda se encontram numa escala muito inferior às reais necessidades da população negra, o que demonstra que o processo não é linear, pois embora se tenha institucionalizado a política a nível federal, a mesma não reflete os anseios em âmbito local (Pereira, 2016).

Conforme afirma Ribeiro (2009, p. 21), “tanto a sociedade civil como os governos, estão se movimentando no tocante aos assuntos de políticas públicas, leis e ações afirmativas para a redução das desigualdades e, diversos segmentos sociais, o que demonstra uma alteração no cenário político nacional”. Contudo, ainda se percebe uma grande resistência para que de fatos tais políticas públicas sejam implementadas. Observa-se que no tocante às questões para a população negra, há uma falta expressiva de comprometimento por parte dos integrantes da gestão pública, para que assim os pleitos locais, tenham relevância junto às estruturas governamentais a nível federal (Pereira, 2016).

Dada importância a ser dada ao Conselho Municipal de Promoção da Igualdade Racial, pois mostra-se como uma ferramenta contínua, aparelhado ao Estado, devendo ser de conteúdo pluralístico de ideias, objetivando defender a justiça social e a igualdade de oportunidade, através de implementação de políticas públicas étnico-raciais (Pereira, 2016).

Importante destacar que, embora evidenciadas ao longo dos anos, as políticas públicas de promoção da igualdade racial, obtiveram muitos avanços, principalmente após a realização

do Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial - Fipir, onde se buscou uma ampliação e valorização da relação da União com Estados e Municípios. “Com isso, no ano de 2008, 514 adesões de localidades foram feitas a fim de instituir políticas de promoção de igualdade racial, sendo 490 municípios e 24 Estados), considerando-se a existências de órgãos executivos em 204 Municípios e 24 Estados” (Ribeiro, 2009).

Conforme nos mostra Ribeiro (2013, p. 168), as primeiras experiências de promoção de igualdade racial, se deram nos estados de São Paulo, através do Conselho de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra – 1984 e a Coordenadoria dos Assuntos da População Negra (CONE) – 1992; no Rio de Janeiro, a Secretaria Extraordinária de Defesa e Promoção das Populações Negras (SEDEPRON) – 1991, transformada na Secretaria Extraordinária de Defesa e Promoção das Populações Afro-Brasileiras (SEAFRO) – 1994; em Belo Horizonte/MG, a Secretaria Municipal para Assuntos da Comunidade Negra (SMACON) – 1998.

O Conselho de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra, criado em 1984 no Estado de São Paulo, nasceu com o objetivo de defender os interesses das comunidades negras, assim como atender às demandas desta população, bem como serviu de instrumento político que se aliar à prática da atuação do Movimento Negro, juntamente com a ação do poder público, visando elaborar, propor, coexecutar e executar políticas, cujo público-alvo era a população negra. Contudo, devido a sua novidade e complexidade, os conselhos acabaram por gerar algumas polêmicas, o que teve como pano de fundo a falta de credibilidade das lideranças negras em criar um instrumento de tutela (Ribeiro, 2014).

Conforme Santos (2010) além da existência de uma mistura de interesses pessoais e interesses políticos, ainda os debates eram marcados por contradições, sendo que havia inclusive resistência acerca da criação dos conselhos por parte dos próprios negros e de brancos de esquerda, eis que alegavam que a propositura de um conselho inibiria a soberania do Movimento Negro e que inclusive os negros que colaborassem com tal articulação estaria indo ao encontro dos serviços de desarticulação do movimento negro no país. Silva (1997, p. 23), sustenta que, “com a criação dos conselhos, as questões que envolvem a população negra, ganharam visibilidade, o que fez com fosse incluída na agenda política do Estado de São Paulo”. Por esta razão, a experiência obtida com o conselho de São Paulo, serviu de impulso para a sua institucionalização também nos estados da Bahia, Rio Grande do Sul e Mato Grosso do Sul.

Percebe-se que estas estruturas e projetos ainda estão muito iniciais, visto que possuem mínimas condições para atender às demandas históricas e a efetividade das políticas de igualdade racial. Prova disso é que remonta ao ano de 2010 quando da criação do Estatuto da Igualdade Racial, bem como a instituição de legislação de políticas públicas de inclusão do povo negro, sem que na verdade se consiga perceber a efetividades destas ações, pois ainda não se vê a presença de negros em espaços de destaque na sociedade, e mesmo que lá estejam ainda passam despercebidos ou levados a comprovação de que de fato ocupam e são detentores de direito destes lugares.

Cabe ao Estado, dessa forma, o dever de construir Conselhos Municipais de Promoção da Igualdade Racial, em virtude da justificativa que possui o Estado no dever de servir a coletividade,

no sentido de serem indispensáveis a coexistência social (Mello, 2012) consubstanciado de igual forma no princípio da obrigatoriedade do desempenho da atividade pública, onde se traduz o dever em que se encontra a administração direta ou indireta em face da lei (Mello, 2012).

A democracia é fortalecida quando estabelecido vínculo entre a Administração e a sociedade, o que garante a estabilidade das instituições políticas, por serem titulares do reconhecimento social, e por isso é possível afirmar que a qualidade da interação entre governo e a sociedade civil reflete na legitimidade da atuação pública (Nascimento; Alves, 2020). E nesse sentido, tendo o Estado brasileiro reconhecido de maneira institucional que a questão racial interfere no conjunto de relações sociais do país, avoca para si o dever de promover políticas públicas que desenvolvam formas de enfrentamento ao racismo que foi construído por meio da vinculação com um processo histórico excludente da comunidade negra da sociedade, como dever do Ente estatal de garantir os direitos fundamentais de todo indivíduo, nele inserido o princípio da igualdade, o qual perpassa pelo debate da temática racial.

CONCLUSÃO

Conforme exposto, os Conselhos Municipais, são considerados como espaços públicos e políticos em que é possível a participação do cidadão, enquanto agente ativo na aplicação das decisões políticas, envolvendo demandas sociais, possibilitando o perfeito diálogo entre sociedade e o Estado, enquanto este, com agente passivo e garantidor do atendimento do interesse público.

Os Conselhos Municipais assim, atuam como instrumento da Democracia Deliberativa, espaço onde são discutidos e apontados os aspectos da política municipal para diversos setores, como por meio de levantamentos das necessidades da população e da fiscalização da utilização dos recursos. Através desta parceria o cidadão aponta as necessidades que devem ser debatidas e discutidas entre estes e o Estado, de forma que os resultados tendem a refletir diretamente na vida dos indivíduos, demonstrando assim, um forte envolvimento dos cidadãos nas rotinas democráticas.

Nesse contexto, encara a prática da teoria da Democracia Deliberativa como extensão da relevância do diálogo e da persuasão da opinião pública entre a sociedade e o Estado. Os Conselhos Municipais de Promoção de Igualdade Racial, surgem nestes espaços, justamente porque o desenho institucional dos conselhos, resguarda a regularidade das decisões entre a sociedade e o Estado, bem como, ao seu caráter deliberativo e ao seu grau de envolvimento nos municípios brasileiros.

Estas decisões tidas entre a sociedade e o Estado são passíveis de controle social, que faz parte do contexto da teoria da Democracia Deliberativa, que estimula o diálogo aberto e que tem como objetivo fundamental o consenso social, ou seja, possibilitando ao cidadão tanto o diálogo crítico como o argumentativo em relação aos atos do poder público.

Existe um verdadeiro alinhamento entre a Democracia Deliberativa e os Conselhos Municipais, justamente por ambos terem como objetivo principal, a priorização do debate público,

conciliando a participação popular - sociedade - com o Estado, auxiliando nos processos decisórios em que envolvam o interesse coletivo.

Para a caracterização da Democracia Deliberativa, não basta apenas que o cidadão participe a fim de construir um debate político, mas também a consideração da sua opinião, para fins de justificar um debate justo e de argumentos com regras inclusivas. Aqui se reconhece a importância do papel do cidadão, que conscientemente tem a possibilidade de dialogar de forma crítica e argumentativa os atos do poder público, se de forma pacífica e em condições de igualdade, com o único objetivo de concretizar o bem-estar social da sociedade.

Percebe-se que este diálogo entre a sociedade e o Estado, possibilita a gestão pelos municípios das próprias políticas públicas, e com a participação popular, também gestar o controle destas políticas públicas.

O controle social, sob o ponto de vista da decisão, pode ser exercido tanto por parte do cidadão em relação ao Estado, como por parte dele em relação ao cidadão, havendo a possibilidade desta decisão ser substituída por outra. Já a participação popular ocorre no momento da tomada de decisão e nem sempre, é o agente da fiscalização desta decisão.

Desta maneira, foi possível concluir que os Conselhos Municipais apresentam características básicas das teorias da Democracia Deliberativa, como a participação política, o diálogo argumentativo e justo entre a sociedade e o Estado e a tomada de decisão, acompanhando o curso das informações existentes.

Assim, a criação dos Conselhos Municipais, com base nas teorias da Democracia Deliberativa, como novos espaços institucionais de participação social, não só possibilita uma maior eficiência da gestão pública como também permite a constituição de novos sujeitos políticos com acesso ao poder, favorecendo a ampliação do espaço público.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta. Mitos da descentralização: maior democracia e eficiência nas políticas públicas?. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, n. 31, p. 44-66, 1996. Disponível em: <https://profwalfredoferreira.files.wordpress.com/2014/02/mitos-da-descentralizac3a7c3a3o.pdf>. Acesso em: 13 out. 2022.

BENHABIB, Seyla. Sobre um modelo deliberativo de legitimidade democrática. In: WERLE, Denílson Luiz, MELO, Rúrion Soares (orgs). *Democracia Deliberativa*. São Paulo: Editora Singular, Esfera Pública, 2007.

BITENCOURT, Caroline Muller. **Controle jurisdicional de políticas públicas**. Porto Alegre: Editora Núria Fabris, 2013.

BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê Rodrigues. O controle social na construção da legitimidade democrática: os ventos da mudança e a retórica do poder do “povo”. **Interesse Público**, Belo Horizonte, v. 21, n. 118, p. 109-134, nov./dez. 2019. Disponível em: <https://>

bd.tjdft.jus.br/jspui/handle/tjdft/45267. Acesso em: 15 out. 2022.

BRASIL, OBSERVATÓRIO SOCIAL. Mas, o que é um conselho municipal? Disponível em: <https://osbrasil.org.br/artigo-mas-o-que-e-um-conselho-municipal/>. Acesso em 15 out. 2022

CARVALHO, Juvenilda; CASTRO, Rocío; REGO, Vinícius; MASSOQUETTE, Bernadete B. Conselhos municipais: sua contribuição para o desenvolvimento local. *In*: ENANPAD – ENCONTRO DA ANPAD, 23., 1999, Foz do Iguaçu. **Anais [...]**. Foz do Iguaçu: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 1999. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Bernadete-Bittencourt/publication/266288331_CONSELHOS_MUNICIPAIS_SUA_CONTRIBUICAO_PARA_O_DESENVOLVIMENTO_LOCAL_Autores/links/574c8ade08ae82d2c6bc3815/CONSELHOS-MUNICIPAIS-SUA-CONTRIBUICAO-PARA-O-DESENVOLVIMENTO-LOCAL-Autores.pdf. Acesso em: 15 out. 2022.

CONSANI, Cristina Foroni. **Teorias da democracia deliberativa: propostas e problemas**. *Peri*, Florianópolis, v. 2, n. 1, p. 1-11, set. 2009. Disponível em: <https://ojs.sites.ufsc.br/index.php/peri/article/view/822>. Acesso em: 13 out. 2022.

COSTA NETO, Antônio Gomes da. As ações afirmativas para negros e o sistema de acompanhamento e avaliação da lei n. 12.711/12. **Educação Pública**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 19, set. 2015. Disponível em: <https://educacaopublica.cecierj.edu.br/revista/artigos/as-acoes-afirmativas-para-negros-e-o-sistema-de-acompanhamento-e-avaliacao-da-lei-no-12-71112>. Acesso em: 2 set. 2020.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins. Participação política e o enfrentamento da questão social: o potencial dos conselhos de políticas e do orçamento participativo no Brasil. *In*: CONGRESSO LUSO-AFRO-BRASILEIRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS, 8., 2004, Coimbra. **Anais [...]**. Coimbra: Faculdade de Economia da UC, 2004. Disponível em: <https://www.ces.uc.pt/lab2004/pdfs/EleonoraCunha.pdf>. Acesso em: 14 out. 2022.

DIEGUES, Geraldo César. O controle social e participação nas políticas públicas: o caso dos conselhos gestores municipais. **NAU Social**, Salvador, v. 4, n. 6, p. 82-93, maio/out. 2013. Disponível em: <https://cienciasmedicasbiologicas.ufba.br/index.php/nausocial/article/view/31241/18609>. Acesso em: 15 out. 2022.

ERTEL, Roberta de Moura. **O conselho municipal de educação de Santa Cruz do Sul: uma análise do seu procedimento interno a partir da perspectiva da teoria procedimental habermasiana de democracia deliberativa**. 2020. 241 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2020. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11624/2747>. Acesso em: 14 out. 2022.

GERSCHMAN, Sílvia. Conselhos municipais de saúde: atuação e representação das comunidades populares. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 6, p. 1670-1681, dez. 2004. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-311X2004000600026>

GOHN, Maria da Glória. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. *Saúde e sociedade*, v. 13, p. 20-31, 2004.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez,

2001.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores na política social urbana e participação popular. **Cadernos Metrópoles**, São Paulo, n. 7, p. 9-31, 2002. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/9257>. Acesso em: 13 out. 2022.

GOHN, Maria da Glória. Gestão pública e os conselhos: revisitando a participação na esfera institucional. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, Brasília, v. 10, n. 3, p. 1-15, 2016. DOI: <http://dx.doi.org/10.21057/repam.v10i3.21868>

GOHN, Maria da Glória. Participação de representantes da sociedade civil na esfera pública na América Latina. **Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 10, p. 233-244, 2011. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/2175-7984.2011v10n18p233/17542>. Acesso em: 14 out. 2022.

GOHN, Maria da Glória. **Participação e democracia no Brasil: da década de 1960 aos impactos pós-junho de 2013**. Rio de Janeiro: Vozes, 2019.

GUIMARÃES, Carlos Augusto Sant'Anna. **Movimento negro e mudança institucional no Brasil: políticas municipais de promoção da igualdade racial em perspectiva comparada (1995-2015)**. 2018. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2018. Disponível em: https://www.nepac.ifch.unicamp.br/pf-nepac/tese_guimaraes_carlos_versao_biblioteca.pdf. Acesso em: 16 out. 2022.

GUTMANN, Amy. A desarmonia da democracia. **Lua Nova**, São Paulo, n. 36, p. 5-47, 1995. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-64451995000200002>

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia entre facticidade e validade**. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

JUCÁ, Roberta Laena Costa. Realização da democracia deliberativa habermasiana na esfera pública municipal: concretização do estado democrático de direito brasileiro. *In*: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 17., Brasília, DF, 2008. **Anais [...]**. Brasília, DF: Universidade de Brasília, 2008. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/brasil/15_608.pdf. Acesso em: 16 out. 2022.

KERBAUY, Maria Teresa Miceli. **A morte dos coronéis: política e poder local**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2000.

KNIGHT, Jack; JOHNSON, James. Agregação e deliberação. *In*: WERLE, Denílson Luiz; MELO, Rúrion Soares (org.). **Democracia deliberativa**. São Paulo: Editora Singular; Esfera Pública, 2007. p. 47-79

LEAL, Rogério Gesta. Demarcações conceituais preliminares da democracia deliberativa: matrizes habermasianas. *In*: LEAL, Rogério Gesta (org.). **A democracia deliberativa como nova matriz de gestão pública: alguns estudos de casos**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2011. p. 10-98.

LIMA, Paula Pompeu Fiuza; ALENCAR, Joana Luiza Oliveira; RIBEIRO, Uriella Coelho;

CRUXÊN, Isadora Araujo; SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. **Conselhos nacionais: elementos constitutivos para sua institucionalização**. Brasília, DF: IPEA, 2014.

MACIEL, Carlos Alberto Batista. Políticas públicas e controle social: encontros e desencontros da experiência brasileira. **Intercâmbio**, São Paulo, v. 1, n. 1, 2010. Disponível em: <http://www.unb.revistaintercom.net.br/24h/pessoa/temp/anexo/1/112/118.doc>. Acesso em: 24 jun. 2020.

MANIN, Bernard. Legitimidade e deliberação política. In: WERLE, Denílson Luiz; MELO, Rúrion Soares (org.). **Democracia deliberativa**. São Paulo: Editora Singular; Esfera Pública, 2007. p. 47-79.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

NASCIMENTO, Arthur Ramos do; ALVES, Fernando de Brito. A (in)visibilidade das minorias na (des)construção das políticas públicas: democracia e efetivação dos direitos fundamentais no contexto da nova face da administração pública e as populações LGBTQ+. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 15, n. 2, p. 27-48, maio/ago. 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.5433/1980-511X.2020v15n2p27>

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Tradução de Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1992.

PEREIRA, André Luís. **Mecanismos de promoção da igualdade racial em nível local: uma análise do processo de implementação das políticas de promoção da igualdade racial em Porto Alegre (2004-2014)**. 2016. 245 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/155997>. Acesso em: 24 jun. 2020.

RIBEIRO, Matilde. **As políticas de igualdade racial no Brasil: análises e propostas**. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert, 2009.

RIBEIRO, Matilde. **Políticas de promoção da igualdade racial no Brasil (1986-2010)**. Rio de Janeiro: Garamond, 2014.

SANTOS, Ivair Augusto Alves. **O movimento negro e o estado (1983-1987): o caso São Paulo**. São Paulo: Prefeitura de São Paulo, 2010.

SILVA, Antônio Carlos Arruda. A questão racial e política: experiências em políticas públicas no estado de São Paulo. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 7, 1997.

SILVA, João Paulo Paiva da. **Democracia deliberativa x conselhos municipais de educação: aplicação de um modelo avaliativo ao conselho municipal de educação de Parnamirim-RN**. 2016. 100 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/handle/123456789/22774>. Acesso em: 15 out. 2022.

SILVA, Tatiana Dias. Políticas de igualdade racial no Brasil: avanços e limites. **Jurídico**, Belo Horizonte, v. 12, n. 12, p. 46-52, nov. 2014. Disponível em: <https://www.academia>.

edu/35369673/Pol%C3%ADticas_de_igualdade_racial_no_Brasil_avan%C3%A7os_e_limites. Acesso em: 2 set. 2020.

SIRAQUE, Vanderlei. **O controle social da função administrativa do estado: possibilidades e limites na constituição de 1988**. 2004. 212 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2004. Disponível em: <http://siraque.tempsite.ws/monografia2004.pdf>. Acesso em: 2 set. 2020.

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

SWAROVSKY, Aline. **Importância da participação social na elaboração, implementação e execução de políticas públicas: um estudo a partir da atuação do conselho municipal de saúde de Santa Cruz do Sul como um espaço para a prática democrática deliberativa**. 2012. 259 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2012. Disponível em: <https://www.unisc.br/images/mestrado/direito/dissertacoes/2012/alineswarovsky.pdf>. Acesso em: 16 jul. 2020.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos e a construção da democracia no Brasil: um rápido balanço de duas décadas de participação conselheira. *In*: RUBIM, Antonio Albino Canelas; FERNANDES, Taiane; RUBIM, Iuri (org.). **Políticas culturais, democracia e conselhos de cultura**. Salvador: EDUFBA, 2010. p. 27-50.

TÓTORA, Silvana; CHAIA, Vera. Conselhos municipais e a institucionalização da participação política: a região metropolitana de São Paulo: governança democrática e poder local. *In*: **A experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 2004.

VILELA, Maria Diogenilda de Almeida. **Legislação que disciplina os conselhos de políticas públicas**. Brasília, DF: Consultoria Legislativa, 2005.

WERLE, Denílson Luiz; MELO, Rúrion Soares. Deliberação e democracia: A teoria deliberativa e seus críticos. *In*: WERLE, Denílson Luiz; MELO, Rúrion Soares (org.). **Democracia deliberativa**. São Paulo: Editora Singular; Esfera Pública, 2007. p. 47-79.

Recebido em: 08/11/2022

Aceito em: 23/06/2023