

INSTRUMENTOS PARA DISCUTIR PRÁTICAS SOCIAIS DE DIREITOS

HUMANOS NA DEMOCRACIA

TOOLS TO DISCUSS SOCIAL PRACTICES OF HUMAN RIGHTS IN DEMOCRACY

Verônica Teixeira Marques¹

Samyle Regina Matos Oliveira²

RESUMO

Esse texto aponta as incongruências do regime democrático como campo para o reconhecimento e a afirmação dos direitos humanos no Brasil, e objetiva demonstrar a importância da cidadania e da participação social na gestão governamental com base nas interfaces socioestatais. A abordagem do trabalho é sustentada em revisão bibliográfica e nos dados disponibilizados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2012) sobre a participação social como método de governo e como correspondência à responsividade e *accountability*, elementos indispensáveis na democracia. Para demonstrar a importância da cidadania e da participação social como práticas sociais para efetivação dos direitos humanos na democracia discute-se o funcionamento dos conselhos gestores como esferas públicas de participação.

Palavras-chave: Democracia; *accountability*; conselhos gestores; direitos humanos.

ABSTRACT

This text points out the inconsistencies of a democratic regime as a field for the recognition and affirmation of human rights in Brazil, and aims to demonstrate the importance of citizenship and social participation in government management interfaces based on socioestatais. The approach to work is supported in the literature review and data made available by the Institute of Applied Economic Research (IPEA, 2012) on social participation as a method of government and how to match the responsiveness and accountability, essential elements of democracy. To demonstrate the importance of citizenship and social participation for social and practical realization of human rights in democracy, we discuss the functioning of management boards and public spheres of participation.

Keywords: Democracy; *accountability*; management councils, human rights

¹ Doutora em Ciências Sociais pela UFBA, Mestre em Ciências Políticas pela UFPE, pesquisadora do Instituto de Tecnologia e Pesquisa – ITP, professora-pesquisadora do Curso de Direito e do Núcleo de Pós-graduação em Direito da UNIT/SE. veronica.marques@hotmail.com

² Bolsista de Iniciação Científica e graduanda do Curso de Direito da Universidade Tiradentes, Aracaju/SE. samyleregina@hotmail.com

Introdução

O presente artigo, que está fundamentado no método de revisão bibliográfica e nos dados disponibilizados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2012), aborda as incongruências dos regimes democráticos na efetivação dos direitos humanos, discute quais são os mecanismos para consolidação da cidadania e *accountability* como componentes democráticos essenciais, a partir da reflexão sobre aspectos indispensáveis para a concepção dos conselhos gestores como esferas públicas de participação.

Com isso quer-se colocar o problema da dupla-face da democracia como instrumento de legitimação e redução da desigualdade. Levando-se em consideração que o Estado está alicerçado na divisão do trabalho e na propriedade privada, a democracia seria concebida como um instrumento de legitimação da própria desigualdade, o que revela um contraponto ao atual conceito de democracia que está vinculado à sua obrigatoriedade de reduzir as desigualdades sociais.

A discussão aqui presente pretende demonstrar a importância da cidadania e da participação social na gestão governamental com base nas interfaces socioestatais, em especial a responsividade e *accountability*. Para tanto, os conselhos gestores são apontados como variáveis capazes de contribuir para o aperfeiçoamento dos processos deliberativos democráticos, inclusive na criação de esferas públicas locais ativas, democráticas e com participação popular.

Esses novos espaços deliberativos de participação popular proporcionam que as expectativas da sociedade, antes ameaçadas pelo distanciamento entre as decisões “políticas” e técnicas do Estado em relação às suas consequências, se re-configurem de forma que esta mesma sociedade tenha chances de interferir e mudar essa relação.

A efetivação da cidadania, práticas de participação como controle social e gestão compartilhada abrem espaços para mediação de interesses, promovem a mediação dos princípios de regulação e atenuam os conflitos de interesse em função de negociações e debates, que viabilizam a descentralização. Além disso, manifestam procedimental e discursivamente, o entendimento da participação enquanto controle social como direito.

1. AS INCONGRUÊNCIAS DOS REGIMES DEMOCRÁTICOS E TOTALITÁRIOS NA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

O regime democrático é apontado por muitos autores como único capaz de assegurar a concretização dos Direitos Humanos. Segundo Flávia Piovesan, “não há direitos humanos sem democracia e tampouco democracia sem direitos humanos” (2011, p.210), o que é reforçado pela assertiva do jurista Fábio Konder Comparato que discute o “(...) direito à democracia como um direito humano” (2010, p.334).

Não é de se estranhar que hoje essa ideia seja difundida, já que o processo de universalização e indivisibilidade dos Direitos Humanos se deu após a Segunda Guerra Mundial como forma de combater às atrocidades que caracterizaram os regimes totalitários entre 1939-1945. Diante disso, a democracia surge como um regime alternativo e viabilizador dos direitos humanos. Em 1993, a Declaração de Viena consagrou a democracia como “regime político mais favorável à proteção dos direitos humanos”.

Herrera Flores (2002, p. 190-201) acredita que “o espaço público desde uma concepção participativa da democracia, ocupando espaços ainda não tomados pelo liberalismo político, gestando transformações culturais críticas e potencializando o protagonismo popular da cidadania”, bem como “a ação política, em sua potência ontológica, sociológica e ética” são elementos fundamentais na construção de uma cultura dos direitos humanos.

Diante do que foi posto, surge a indagação: quais são os espaços ainda não tomados pelo liberalismo político e como é possível ocupá-los? Abre-se a possibilidade de criar mecanismos que viabilizem a gestão das transformações culturais críticas, garantindo, por conseguinte, a supremacia da cidadania. Nesse diapasão, Sánchez Rubio concebe a democracia como um modo de vida e os Direitos Humanos como “(...) procesos de creación continua de tramas sociales de reconocimiento y subjetividades a tiempo completo y em todo lugar” (RUBIO, 2007, p. 27).

A resposta sobre como é possível ocupar os espaços ainda não tomados pelo liberalismo político pode ser iniciada a partir da concepção de que é por meio da cidadania que se tem acesso ao espaço público, como o "direito a ter direitos". Para fazer essa afirmação Hannah Arendt parte do pressuposto que o direito a ter direitos passa pela questão do vínculo jurídico com um determinado Estado. Para ela é necessário este vínculo para que o sujeito possa lutar pelos direitos humanos. Assim, a cidadania enquanto inserção no espaço público, necessariamente deverá privilegiar a efetividade de todos os direitos ao sujeito, grupo ou comunidade. Nesse caso, prevalecerão os interesses coletivos em detrimento dos individuais.

De acordo com Arendt, o espaço público é a luta pela participação e construção do próprio espaço de modo a reivindicar a efetivação dos direitos humanos em seu aspecto sociopolítico e cultural. Os direitos humanos pressupõem a cidadania não apenas como um

meio, mas como princípio substantivo. O ser humano privado do seu estatuto político, na medida em que é apenas um ser humano, perde suas qualidades substanciais, ou seja, a possibilidade de ser tratado pelos Outros como semelhante, num mundo compartilhado.

Diversos são os aspectos positivos apontados na democracia, principalmente, no que concerne à ideal efetivação da cidadania. No entanto, é preciso deixar a visão romântica e esperançosa e pontuar alguns aspectos cruciais da democracia. As observações feitas por Monteiro³, sustentadas nas contribuições do elitismo democrático e na crítica marxista ao direito como produto da aspiração burguesa mostram importantes situações que não podem, simplesmente, ser desconsideradas no regime democrático. Para o autor, a democracia, no Brasil, não implica necessariamente na melhoria das condições de vida (condições reais) de grande parte de seu povo.

Além disso, afirma ser a democracia brasileira baseada no poder econômico e político dos grupos que protagonizam a cena política, os quais priorizam os seus interesses em detrimento da coletividade, afrontando muitas vezes a guarda e afirmação de direitos humanos e fundamentais. Como os grupos políticos compõem o poder legislativo, podem dispor de toda uma estrutura constitucional e infraconstitucional para atingir objetivos privados.

Sob uma perspectiva marxista, o Estado está alicerçado na divisão do trabalho e na propriedade privada, desse modo a democracia seria concebida como um instrumento de legitimação da própria desigualdade. O que revela uma desconstrução, um contraponto, ao atual conceito de democracia que está vinculado à sua obrigatoriedade de reduzir as desigualdades sociais, onde, como salienta Cortina (1999)

los miembros de la comunidad política son igualmente ciudadanos. Los representantes elegidos democráticamente no poseen un estatuto político superior, ni tampoco los monarcas de las sociedades democráticas, porque todos son ciudadanos iguales, sometidos únicamente al imperio de la ley⁴

Neste sentido, a punição de agentes públicos e indivíduos responsáveis por crimes praticados dentro da esfera pública, prejudiciais à sociedade, fortalecem a construção de uma democracia ética e deve ser aplicada pelo legítimo poder-dever do Estado. E no caso deste poder mostrar-se deficiente, a cidadania deve ser exercida pela sociedade organizada,

³ MONTEIRO, David de Oliveira. Direitos humanos e democracia brasileira: uma crítica. Jus Navigandi, Teresina, ano 17, n. 3162, 27 fev. 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/21166>>. Acesso em: 4 jan. 2012.

⁴ CORTINA, Adela. *Los ciudadanos como protagonistas*. Barcelona: Galaxia Gutenberg, 1999. (pp.23-24. “[...] la figura del súbdito, quien, según el Diccionario de la Real Academia, es aquel que está ‘sujeto a la autoridad de un superior, con la obligación de obedecerle’.

principalmente, para exigir o cumprimento das obrigações, pois a cidadania do século XXI não admite “um Estado republicano todo-poderoso, mas a existência de uma sociedade nacional, quer dizer, de uma forte associação entre a sociedade civil, o sistema político e o Estado”⁵.

Todavia, para Schumpeter (*apud* MONTEIRO), no lugar da ficção democrática que supõe representantes diretamente vinculados ao povo, existe um cenário real constituído por elites políticas, com diferentes estratégias de captura de voto, em disputa pelo poder e referidas aos interesses dos eleitores apenas na medida de seus próprios interesses. Mas como na atual situação brasileira, há dificuldades para a punição de agentes públicos e indivíduos responsáveis por crimes praticados dentro da esfera pública, tampouco o poder-dever do Estado é aplicado, muito menos a sociedade civil organizada cobra a punição estatal: revela-se uma falácia.

A democracia com todas as suas vicissitudes e tal como é concebida hodiernamente possui falhas e não salvaguarda os direitos humanos em sua plenitude. Mas há de se ressaltar que nos regimes totalitários além desses direitos não serem salvaguardados, também são corrompidos.

No regime totalitário, os seres humanos são supérfluos e descartáveis, o que representa uma constatação frontal à ideia do valor da pessoa humana enquanto “valor-fonte” de todos os valores políticos, sociais e econômicos e destarte, o fundamento último da legitimidade da ordem jurídica, tal como formulada pela tradição, seja no âmbito do paradigma Direito natural, seja no da Filosofia do Direito (LAFER, 1989, p.19).

Hannah Arendt, grande referência nos estudo sobre o totalitarismo, aponta a ubiquidade da pobreza e da miséria, bem como a ameaça do holocausto nuclear e a descoberta de técnicas de automação como elementos que podem tornar segmentos da população descartáveis. Assim, “o totalitarismo é uma proposta de organização da sociedade que escapa ao bom senso de qualquer critério razoável de justiça” (ARENDR’T *apud* LAFER, 1989, p.15).

Dessa forma, verifica-se a existência de incongruências nos regimes democráticos e totalitários. Diante delas a sociedade não deve enxergar a concretização dos direitos humanos como um ideal utópico. Ainda que não seja possível afirmar, categoricamente, ser a democracia a referência na efetivação de direitos humanos, é possível falar no aprimoramento de certos aspectos relacionados à representação política e às interfaces estabelecidas entre o Estado e a sociedade.

⁵ TOURAINE, 1994: 98.

Tais interfaces devem corresponder aos graus de “responsividade” e *accountability* dos processos de tomadas de decisão. Atualmente, programas vêm sendo desenvolvidos, juntamente com o adensamento de fóruns e canais de discussão com o objetivo de promover uma maior inclusão da sociedade, conforme se discute a seguir.

2. CIDADANIA E ACCOUNTABILITY COMO COMPONENTES DEMOCRÁTICOS ESSENCIAS

No Brasil, a cidadania ganhou maior ênfase na Constituição Federal de 1988, quando foi estabelecida como princípio fundamental de República Federativa. A partir disso, houve uma grande propagação do termo e muitas discussões acerca do exercício da mesma, embora poucos soubessem com propriedade o que representava tal exercício e qual a sua importância em períodos distintos da história.

A cidadania não é apenas o exercício realizado pelo cidadão, dos direitos e deveres que lhe são outorgados pelo Estado, seu conceito é muito mais amplo e está ligado a uma concepção mais ampla de acesso à justiça. Segundo Jair Eduardo Santana⁶, assim como para Renato Janine Ribeiro (2001a), a cidadania moderna se diferencia da antiga e foi constituída a partir dos direitos humanos em sua construção histórica de direitos: os civis, os políticos e os sociais⁷.

Na sociedade ocidental, no que diz respeito aos direitos civis, pode-se dizer que são aqueles adquiridos⁸ nos séculos XVII e XVIII, na fase liberal clássica, tais como os direitos à vida, à liberdade e a propriedade⁹. Pensadores liberais como Stuart Mill, Jonh Locke, Benjamim Constant e Alexis de Tocqueville entendem que os direitos basilares da cidadania se relacionam com os direitos individuais do mundo capitalista.¹⁰ Os direitos políticos estão

⁶SANTANA, Jair Eduardo. *Democracia e Cidadania: O Referendo como Instrumento de Participação Política*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995. p.69

⁷ Idem, pp.69,70 e 71.

⁸ É preciso lembrar que em vários países, o direito à propriedade, à vida e à liberdade não são os mesmos que conhecemos no que chamamos de mundo ocidental. E mesmo, países como Estados Unidos, Mali e outros, têm pena de morte. E em vários países africanos a propriedade é tribal e não individual. ANISTIA INTERNACIONAL. Notícias sobre a Pena de morte. Fevereiro de 2009, pág 4 e 6. Disponível em <http://www.amnistia-internacional.pt/dmdocuments/PM_News_Mai_Dez_08.pdf>. Acesso em: 18 junho de 2010

⁹ A Revolução inglesa, de 1776, foi um marco da democracia do Antigo Regime. Ao pregarem o direito à liberdade e de resistência a um governo autoritário, forneceram a base teórica não só pra independência como também para edificação do novo Estado.

¹⁰ SANTANA, Jair Eduardo. *Democracia e Cidadania: O Referendo como Instrumento de Participação Política*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

atribuídos à liberdade de associação, de crença e de pensamento, bem como à participação política com o uso de mecanismos postos pela ordem jurídica vigente. Os direitos sociais, por sua vez, bem como os econômicos e culturais, são direitos fundados nos princípios da igualdade e com alcance positivo, pois não são contra o Estado, mas ensejam a garantia e a concessão a todos os indivíduos por parte do poder público.¹¹

Enfim, exercitar a cidadania ou mesmo ser cidadão (apenas enquanto detentor de direitos e obrigações) vem se reformulando em ações e papéis a partir de contradições sociais e políticas na realidade do mundo capitalista.

De acordo com Lafer, a participação cidadã é pressuposto da dignidade humana, uma vez que

Os direitos humanos pressupõem a cidadania não apenas como um fato e um meio, mas sim como um princípio, pois a privação da cidadania afeta substancialmente a condição humana uma vez que o ser humano privado de sua substância, vale dizer : tornado pura substância, perde a sua qualidade substancial, que é de ser tratado pelos outros como um semelhante¹²

A democracia requer participação política, diálogo e interação pública, conferindo o direito à voz aos grupos mais vulneráveis¹³. Segundo José Joaquim Gomes Canotilho, a “ideia de procedimento/processo continua a ser valorada como dimensão indissociável dos direitos fundamentais”, e também comenta que “a participação *no e através* do procedimento já não é um instrumento funcional e complementar da democracia, mas sim uma dimensão intrínseca dos direitos fundamentais” (grifo nosso) (Canotilho, 2008 *apud* PIOVESAN, p.216).

Assim, a cidadania moderna se caracteriza pelos direitos, mas também pressupõe deveres: obrigações dos indivíduos que devem ser cumpridas para o funcionamento harmônico da sociedade na qual estão inseridos.

Retomando Flávia Piovesan¹⁴, percebe-se que o componente democrático é indispensável para a adoção de políticas públicas em matéria de direitos sociais uma das formas de se verificar os direitos humanos como práticas sociais. Tais políticas devem,

¹¹ WOLKMER, Carlos Antônio. Novos Pressupostos para a temática dos Direitos Humanos in Direitos Humanos e globalização: fundamentos e possibilidades desde a teoria Crítica. Disponível em: <http://www.pucrs.br/edipucrs/direitoshumanos.pdf> Acesso em 23/05/2011

¹² LAFER, Celso. A Reconstrução dos Direitos Humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt., p. 151

¹³ Sen, 2009, p. 347 *apud* PIOVESAN, Flávia. Proteção dos direitos sociais: desafios do *ius commune* sul-americano. Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD). 3(2): 206-226 julho-dezembro 2011. P. 216 Disponível em :< <http://www.rechtd.unisinos.br/pdf/122.pdf> > Acesso em : 02/02/2012

¹⁴ PIOVESAN, Flávia. Proteção dos direitos sociais: desafio os do *ius commune* sul-americano. Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD). 3(2): 206-226 julho-dezembro 2011. Disponível em :< <http://www.rechtd.unisinos.br/pdf/122.pdf> > Acesso em : 02/02/2012

segundo a autora e estudiosa de Direitos Humanos, inspirar-se nos princípios de participação, transparência e *accountability*.

O termo *accountability* se instaurou com maior solidez após a terceira onda de democratização dos anos 1980-1990. De acordo com Peludo (2010, p. 147), um dos objetivos dos regimes democráticos é aumentar a responsabilização (*accountability*) dos governantes. Isso implica na constante prestação de contas aos cidadãos. Dessa forma, *accountability* pode ser entendido como “capacidade do sistema político de prestar contas de suas promessas aos cidadãos”. Acrescenta-se ainda à definição, a responsabilização pelos atos e resultados decorrentes da utilização dos recursos públicos.

A *accountability* pode ser observada nos conselhos gestores, quando entendidos como instrumentos de gestão pública participativa. Piovesan (2011, p.216) aponta ser fundamental promover o direito à participação tanto no âmbito local, como no âmbito internacional, particularmente nas instituições financeiras internacionais. De acordo com Scheder (*Apud* CARNEIRO, 2000, p.1), a compreensão sobre o que é a *accountability* pode ser discutida em duas dimensões ou conotações específicas: a do retorno ou prestação de contas das atividades governamentais para a sociedade e a das ações de sanção para os sujeitos que violaram deveres públicos. Neste sentido, pode-se identificar que uma noção que se caracteriza pela “capacidade de resposta” e pela “capacidade de punição”. A capacidade de resposta seria a obrigação dos oficiais públicos em informar e explicar os seus atos – entendendo-se aqui a obrigação como ação anterior à exigência da população. Já a capacidade de punição seria a definição de sanções e a perda de poder daqueles que violem deveres públicos.

Essa configuração pressupõe a existência de poder e o controle do mesmo. Seguindo esse raciocínio, Schedler (1999) identifica uma terceira dimensão da *accountability*, intimamente ligada à dimensão da prestação de contas, que é a da justificativa das ações governamentais. As dimensões da prestação de contas e a de sanção possibilitam que o governo seja transparente e permitem que ocorra o acompanhamento por parte da sociedade. À essa capacidade de resposta, atrelada à capacidade de punição e à prestação de contas, designa-se aqui como processo de publicização, que cria oportunidades para um maior envolvimento e conseqüente participação, como também estimula um possível controle do governo por parte da sociedade.

Carneiro (2000) aponta neste sentido para dois outros conceitos, também sem tradução para o português que derivam da *accountability*: o de *enforcement*, que aqui se pode identificar como a capacidade de impor sanções e o de *answerability*, que se refere à capacidade de resposta. A primeira ideia está atrelada ao controle de abuso de poder, ou seja,

sujeitar o poder ao exercício das sanções, enquanto a segunda engloba a relação entre a informação sobre as decisões governamentais e a necessidade dos governantes explicarem suas decisões e a própria divulgação delas.

Para definir os alvos da *accountability*, inicialmente, é preciso entender que o seu exercício só tem sentido se está voltada ao espaço público de maneira que preserve suas dimensões de informação, justificação e sanção. E assim, outra necessidade premente se refere às distinções entre os conceitos de *accountability* vertical, horizontal e societal.

O conceito de *accountability* vertical está atrelado ao mecanismo do voto na garantia da representatividade, além de possibilitar a análise da capacidade de governança, já o conceito de *accountability* horizontal se refere à possibilidade do controle mútuo dos poderes que se auto fiscalizam e segundo O'Donnell, está mais ligado à existência de,

(...) agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o impeachment contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas. (1998, p 40).

A *accountability* societal, entendida como mecanismo de controle não eleitoral e que utiliza instrumentos institucionais e não institucionais, permite a avaliação de políticas, procedimentos e de governantes, diferente da vertical, que avalia plataformas e resultados, sem permitir analisar governantes específicos.

Assim, pode-se dizer que nem a *accountability* horizontal ou a vertical, apesar de imprescindíveis para a agenda democrática, garantem de forma completa a legitimidade da democracia, pois como indica Carneiro (2000), as eleições e os mecanismos de *checks and balances*¹⁵, possibilitados pela separação de poderes, não viabilizam a ideia implícita de soberania popular ensejada na democracia, já que:

Diferentemente da *accountability* horizontal e vertical, os agentes da *accountability* societal apresentam diferenças quanto aos recursos que dispõem, uma vez que não possuem segundo essa definição, mandato para sanções legais, mas apenas simbólicas, ainda que algumas ações dessa forma de controle possam gerar sanções legais. Essa limitação da qualidade do constrangimento a ser exercido pelos mecanismos de *accountability* societal, retirando daí a capacidade de ação direta desses mecanismos na gestão governamental constitui, a meu ver, uma limitação para a compreensão dos conselhos, por exemplo, como instrumentos de uma *accountability* ampliada (CARNEIRO, 2000, p.6).

¹⁵ Expressão da Ciência Política que se refere aos acordos, trocas e negociações realizadas entre duas ou mais partes

O atual governo brasileiro¹⁶ tem sustentado uma proposta de “participação social como método de gestão”, coroando e acelerando ainda mais um processo iniciado décadas atrás, de institucionalização e desenvolvimento de instâncias como Conselhos Gestores de Políticas Públicas e Conferências Temáticas.

Os dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2012)¹⁷, demonstram que em 2002, o percentual de programas com interfaces socioestatais era de 81% e, já em 2010, esse percentual passa para 92,1%, o que representa uma variação de aproximadamente 9% no período. A comprovação de que os programas federais têm procurado incorporar atores sociais em sua gestão está no fato de a média geral de programas que incentivaram a abertura de canais de interlocução atingir os 85,6%.

O IPEA também revela uma diversificação e variabilidade dos formatos de interface socioestatal (formas mais coletivizadas ou individualizantes), os quais se consolidaram na última década, envolvendo as ouvidorias, reuniões com grupos de interesse (como as mesas de diálogo e outras experiências mais pontuais), audiências públicas, consultas públicas, conselhos, conferências, e outros (envolvendo comitês diversos, sítios de internet, ações de transparência e atendimento ao cidadão, entre outros). Além disso, é possível observar certo padrão de associação entre tipos de interface socioestatal e áreas temáticas de políticas públicas e o caráter (finalístico e de apoio) dos programas. Enquanto interfaces como conselhos e conferências apresentaram maior vínculo relativo aos programas da área de proteção e promoção social, audiências e consultas públicas e reuniões com grupos de interesse apresentaram-se mais associadas às temáticas de desenvolvimento econômico e infraestrutura.

É importante lembrar que os conselhos gestores atuam sobre a formação da opinião pública local, estes conselhos podem ser apresentados como exemplos de esfera pública local ativa e como espaços em que os conflitos sociais e políticos são tematizados e ganham ressonância no corpo da sociedade e na esfera administrativa municipal.

Aqui os conselhos gestores são considerados como espaços *possíveis* de construção de novas relações políticas para criar “condições para construção de correntes de opinião

¹⁶ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada . Participação Social como método de governo: um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais. Disponível em : < http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/120125_comunicadoipea132.pdf > Acesso em 09/02/2012

¹⁷ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada . Participação Social como método de governo: um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais. Disponível em : < http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/120125_comunicadoipea132.pdf > Acesso em 09/02/2012.

pública e uma nova cultura política, crítica e participativa. Espaços que possam delimitar novas relações de poder” (ALMEIDA, 2002a, p.4).

Um aspecto importante diz respeito ao fato de que a implantação dos Conselhos Gestores¹⁸ de forma mais ampla e os conselhos municipais de forma mais específica são instrumentos do governo, mas que têm a inserção de grupos e indivíduos que representam o Estado e também aqueles que representam a sociedade civil, sendo, portanto capazes de tencionar a proposta institucional dos conselhos e de transformá-los.

É exatamente dessa forma que os conselhos se institucionalizam, já que quando cumprem a legislação, que exige instrumentos de gestão pública participativa, cada prefeitura tem como principal objetivo, uma administração "democrática e popular" – que prega a inversão de prioridades e a promoção da participação da sociedade. Aqui, chama-se a atenção para o conceito de empoderamento, ou seja, uma forma de consciência política que faz a crítica das desigualdades e injustiças existentes, mas, ao mesmo tempo, é capaz de ver na ação coletiva a forma de alcançar reformas progressivas (SOUZA, 2001).

Marques *et al* (2006) chamam a atenção para o fato de que, o que para alguns estudiosos pode ser considerado como formas de aumentar a eficiência dos governos com conseqüências de aumento de justiça social – ou seja, o acesso de pessoas e grupos historicamente excluídos ao processo decisório - também pode ser compreendido como retórica de governante, políticos que tentam manipular a sociedade e o Estado

Admitindo-se que a experiência dos conselhos gestores, bem como seus resultados, possam ser induzidos e coordenados pelos governos, é importante frisar que suas dinâmicas não são conjuntos consolidados de visões ou valores, não são, portanto, estáticos. Também de acordo com Marques *et al* (2006), seu processo é dinâmico, “(...) alterando-se de forma permanente segundo a correlação de forças atuantes na sociedade, tanto civil, quanto política, proporcionando um campo de disputa permanente, que busca a formação de consensos, legitimidade e direção” (*ibidem* 2006, p.5).

Pode-se dizer que os conselhos gestores se inserem no processo de construção da sociedade civil. Isto, entendendo-se a sociedade civil, desde a concepção que trata o termo como processo de privatização – implicando a expansão do mercado e a limitação do Estado – passando pela noção liberal da corrente humanista – que atribui ao espaço da sociedade civil o

¹⁸ Aqui se chama a atenção para existência de conselhos gestores atrelados aos governos estaduais e mesmo às conferências setorializadas: as Conferências locais (municipais e/ou estaduais), assim como nacionais, que são organizadas pelo Estado na promoção de um debate com participação da sociedade civil, setores organizados da economia e órgãos públicos, para proposição deliberativa de propostas coletivas de políticas públicas em setores como: educação, saúde, meio ambiente, ciência e tecnologia, segurança pública, assistência social etc

processo de aprofundamento da participação comunitária em projetos públicos, que aumentam a performance do governo e sua aceitação pública – até a noção de cunho gramsciano. Esta, apesar de manter a concepção da sociedade civil distinta do Estado, desloca-a da esfera de base material para a esfera superestrutural, passando a concebê-la como o lugar da formação do poder ideológico (distinto do poder político, no sentido estrito) e dos processos de legitimação da classe dominante (BOBBIO, 2002).

Desse modo, é possível compreender os conselhos gestores como variáveis capazes de viabilizar o aperfeiçoamento dos processos deliberativos democráticos, inclusive na criação de esferas públicas locais ativas, democráticas e com participação popular.

Levando em consideração que sua concepção básica se estrutura no aparato estatal da elaboração e da gestão de políticas sociais, a função dos conselhos gestores adquire uma capacidade de interferir em agendas políticas, podendo influenciar em ações e metas governamentais, já que têm uma estrutura legalmente definida e institucionalizada.

3. OS CONSELHOS GESTORES COMO ESFERAS PÚBLICAS DE PARTICIPAÇÃO

Há autores como Houtzager; Gurza Lavallo; Acharya, (2004) que consideram os conselhos gestores como instrumentos que permitirão aumentar a eficiência dos governos, e trarão como consequência um aumento de justiça social – entendida aqui como o acesso de pessoas e grupos que historicamente foram excluídos do processo decisório.

Há, porém, outros teóricos como Almeida (1999, 2002), para os quais a importância dos conselhos como instrumentos de gestão pública participativa servem de simples retórica de governantes, bem como meios de manipulação e busca de manutenção do poder para aqueles que “são” o Estado.

Entretanto, mesmo na estrutura administrativa do Estado, há segmentos políticos com interesses distintos e que envidam esforços para oportunizar uma relação de forças mais equilibrada dentro dele, já que estes conselhos proporcionam a inserção de grupos e indivíduos capazes de tensionar a proposta institucional com interesses e valores diferentes.

Os conselhos gestores, como, por exemplo, os conselhos de educação e de saúde, por serem instrumentos obrigatórios definidos pela legislação brasileira fazem com que prefeitos e secretários municipais “não tenham alternativas”, e que “criem” e mantenham em funcionamento esses conselhos. Isso porque o processo de descentralização das políticas sociais, promovido pelo governo federal, fez com que os mesmos se tornassem peças-chaves na estrutura dos municípios e seus serviços públicos, indispensáveis legalmente para autorização de repasse dos recursos federais para os municípios.

Como discute Otair de Oliveira, os conselhos adquirem “(...) novo sentido e papel a partir da Constituição de 1988, na medida em que aponta para a autonomia dos municípios na organização dos seus próprios sistemas municipais de educação dentro do princípio da gestão democrática.” (2008, p.118)

Mas enquanto essa autonomia se estrutura, na relação entre municípios e governo federal, as relações estabelecidas entre os membros dos conselhos – representantes da sociedade e representantes do governo municipal (Estado) – não têm condições de autonomia efetiva. Isso porque a disputa pelo poder dentro dos fóruns de deliberação que se constituem os conselhos, apesar de serem perpassadas por valores e interesses distintos, estão envolvidos por significados históricos e formais do papel do Estado no processo decisório.

Ao mesmo tempo não se pode inferir que todas as deliberações, decisões e ações dos conselhos sejam sempre induzidas e coordenadas pelos governos, já que a presença de atores distintos, representantes de instituições diversas, compõe uma dinâmica que não é um conjunto consolidado de visões ou valores, não sendo então, algo estático e imutável.

Esse dinamismo, não apenas desejado, mas percebido – mesmo que em poucas situações – altera-se constantemente em função da correlação de forças que perpassam a sociedade, viabilizando um campo de disputa permanente, que atrai consensos, procura legitimidade e pretende dar e ter direção. Disto depreende-se, que instrumentos de gestão pública participativa como os conselhos gestores se inserem no processo de construção da sociedade civil.

Assim, é possível compreender os conselhos gestores, como variáveis capazes de viabilizar o aperfeiçoamento dos processos deliberativos democráticos, inclusive na criação de esferas públicas locais ativas, democráticas e com participação popular.

Aqui algumas considerações merecem ser realizadas para indicar a importância da noção de opinião pública para a análise das relações entre os conselhos gestores, a sociedade civil e a revigoração da esfera pública.

A constituição da opinião pública e da vontade política está, irremediavelmente, ligada à presença de uma esfera pública discursiva (MARQUES, V. T. *et al*, 2006). A esfera pública é entendida então como uma arena para a percepção, identificação e tratamento dos problemas de toda sociedade, sendo ainda o espaço para os cidadãos, de forma coletiva, se engajarem no debate e na justificação dos conteúdos normativos da política (HABERMAS, 1997). Mais do que isso, “(...) se constitui como o espaço da formação de uma opinião pública política, crítica e de legitimidade democrática.” (MARQUES, V. T; *et al*, 2006, p. 6)

É a opinião pública constituída criticamente, na esfera pública discursiva, que legitima a vontade política. No contexto de uma democracia eletiva representativa, como é a brasileira, essas questões trazem à tona, possibilidades de análises como as que vêem a crise de legitimidade dos regimes representativos como uma expressão da percepção de parte da população do descompasso entre os seus interesses e vontades com as ações de seus representantes políticos (HANSEN, 2006).

Essa opinião pública, de acordo com Hansen (2006), é formada criticamente nos contextos comunicativos formais e informais de um público racional de pessoas privadas, e assim, proporciona identificar que as prescrições normativas e as ações políticas executadas e instituídas pelo Estado, se constituem legitimamente em nome do corpo social, de forma que geram um movimento circular intrínseco fazendo com que recaiam sobre ele próprio durante o processo.

O fato de o sistema político, que é estruturado no Estado de direito, diferenciar-se internamente em domínios do poder administrativo e comunicativo, é outra questão importante. O sistema político então está aberto ao “mundo da vida” habermasiano, aqui entendido como o mundo da reprodução simbólica, que se constituem como espaços da cultura, das instituições e da socialização dos indivíduos.

Na medida em que o sistema de ação político está embutido em contextos do mundo da vida, a elaboração institucionalizada da vontade e da opinião precisa estar sustentada em contextos comunicacionais informais da esfera pública, nas associações e na esfera privada (HABERMAS, 1997, p. 84). Para que sejam democraticamente legítimas, a formação da opinião e da vontade institucional deve incorporar as demandas e opiniões emergentes da sociedade civil.

São as posições contrárias e favoráveis às questões discutidas que proporcionam a delimitação da esfera pública, sendo os argumentos e as informações, elaborados como opiniões focalizadas. São essas opiniões, o modo como são construídas e a repercussão que provocam, que se transformam em opinião pública.

Para Habermas, uma opinião pública não é representativa no sentido estatístico, não podendo, pois, ser confundida com os resultados de pesquisas de opinião: ela não constitui um agregado de opiniões individuais, pesquisadas uma a uma ou privadamente manifestas. Desse modo, a rigor, a opinião pública não poder ser medida estatisticamente, podendo-se, apenas, isolar as tendências de opinião que concorrem, num determinado contexto, para a formação social da opinião. (MARQUES, V. T. *et al*, 2006, p. 07)

Ao atuarem como espaços da formação democrática da opinião e da vontade, as esferas públicas da sociedade civil, como as constituídas nos conselhos municipais e outros conselhos gestores, tornam-se as instâncias geradoras de poder legítimo. Esse poder, gerado a partir do debate, da racionalidade se apresenta como interlocutor do poder administrativo possível não só por seu caráter normativo, mas porque esse é resultado do primeiro.

Hansen (2006) chama atenção para o papel que as estruturas comunicativas da opinião pública têm nos processos de legitimação do poder administrativo ao lidar racionalmente com os atos do sistema político. Para a autora, é no controle do exercício do poder político que a noção de esfera pública proporciona as condições de garantia das liberdades em sociedades em que um subsistema especializado (o sistema político) produz decisões com poder obrigatório para todos.

Na análise de instrumentos de gestão pública participativa, entre eles os conselhos municipais, há três questões sobre a concepção do espaço público dentro da sociedade civil sobre os quais é necessário refletir. O primeiro deles é o de “implementação”, isto é, apesar de governos criarem mecanismos de participação na tentativa de integrar grupos desfavorecidos para que tenham voz e voto em processos decisórios, os mais poderosos desenvolvem ações e discursos que impedem a participação desses grupos. O segundo problema é o da “desigualdade”, entendendo-se aqui a desigualdade socioeconômica que deixa um abismo sobre a compreensão de conceitos, leis entre outras questões que são dificultadas pelo acesso à informação e conhecimento formal.

Já o terceiro problema é o da cooptação, e aqui entendido como principal problema pois, “mesmo que os espaços de participação sejam genuinamente representativos, o desequilíbrio entre o governo e os participantes, no que se refere ao controle da informação e dos recursos, faz com que a participação seja manipulada pelos membros do governo” (SOUZA, 2001, p. 07).

A sociedade civil, entendida como um espaço de construção de um senso coletivo de obrigações sociais pode ser tratada como uma esfera solidária que tem responsabilidades sociais. Quando se relaciona com o estado, a sociedade civil se amplia e contribui com os processos que legitimam o poder estatal. Pode se observar que,

(...) se por um lado a inclusão na agenda do Estado de temáticas e demandas oriundas das classes populares impõe ao Estado um caráter contraditório e fragmentado, por outro é essa permeabilidade que possibilita vislumbrar novos espaços de democratização social e política, a exemplo do novo espaço público denominado público não-estatal, (onde se situam os fóruns, conselhos, OP) que define redes e articulações, entre a sociedade civil e representantes do poder público, para a gestão de parcelas da coisa pública

que dizem respeito ao atendimento das demandas sociais. (MARQUES, V. T. *et al*, 2006, p. 09).

Importa enfatizar no tange aos fóruns de participação e aos fóruns de decisão que ambos são espaços importantes de deliberação com participação popular. Diferenciam-se, porém, no seguinte aspecto: enquanto os fóruns de decisão costumam ser mais restritos aos populares, os fóruns de participação possuem um maior número de populares.

A participação e o envolvimento dos grupos partícipes nos fóruns de participação proporcionam a deliberação destes, de forma a produzir ressonâncias no corpo político, gerando respostas da administração pública, caracterizando a relação entre os conselhos e a gestão pública. As cidades, enquanto espaço territorial, trazem em si a conformação de espaços públicos deliberativos. O planejamento local e municipal, por sua reduzida escala territorial “tende a ter uma grande proximidade do cidadão e seus problemas e uma grande aderência aos instrumentos institucionais de gestão e intervenção”. Essa relação espacial dos cidadãos com a cidade facilita o envolvimento na vida pública e que se envolvam melhor em mecanismos de participação da população “comprometendo a sociedade com as decisões e com as iniciativas e prioridades, viabilizando, portanto, a mobilização das energias da sociedade”. (BUARQUE, 1999, p. 33).

Na medida em que os atores sociais, os grupos partícipes têm acesso às informações, possuem dados adequados para atuar efetivamente nos fóruns de decisão nos quais estão inseridos – sejam eles os conselhos, audiências públicas, ou plenárias do OP – estes espaços podem se tornar pragmaticamente verdadeiras esferas públicas democráticas ao debater, decidir e propor ações em seu âmbito de atuação.

Assim, pode-se dizer que os conselhos gestores podem ser abordados como instâncias constituintes do processo de construção de uma esfera pública discursiva, de legitimidade democrática e com participação popular.

Entendendo os conselhos enquanto recursos institucionais, capazes de se tornarem novas esferas públicas, também é possível interpretá-los como espaços de revitalização da democracia. Ou seja, como instâncias capazes de atender às prescrições e às demandas normativas de visões sobre a democracia que estão circunscritos dos problemas efetivados pela necessidade que o Estado tem de oferecer respostas à sociedade através de mecanismos de participação popular no gerenciamento público e na esfera política.

A concepção de cidadania que permite a participação abrange a noção de direitos civis e políticos que o cidadão exerce em face de um Estado ou cidade-estado, ou a condição de ser cidadão/cidadã em face de um corpo social organizado. De acordo com Freitag (2002),

a ideia adquirida da Antiguidade, de que a cidadania está atrelada ao direito de participação política nos negócios da *polis*¹⁹, conduz a elaboração dos instrumentos jurídicos pertinentes à questão da co-gestão e co-responsabilidade, como é o caso do Estatuto da Cidade²⁰.

Este estatuto garante como prerrogativa de cidadania a co-gestão, que é também uma das prerrogativas dos conselhos municipais. “Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação das populações e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania” (FREITAG, 2002, p. 221).

Já de acordo com Almeida (1999), esferas de participação da cidadania, como as constituídas pelos conselhos gestores, estão proporcionando a construção de uma nova esfera pública que interfere na democracia. Isso se for possível acreditar que uma opinião pública ativa tem condições de ser construída não apenas “formando opinião *na* esfera pública política, mas também sobre os canais de debate, sobre os poderes deliberativos (o que deliberar) e formas deliberativas (como deliberar) pertinentes a esta esfera e suas instâncias.” (ALMEIDA, 1999, p. 13). Assim, estariam combinados mecanismos participativos que ampliam os instrumentos de representação, viabilizando a co-gestão pública.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho permite inferir que há incongruências no regime democrático. A democracia com todas as suas vicissitudes e tal como é concebida hodiernamente possui falhas e não salvaguarda os direitos humanos em sua plenitude apesar de se diferenciarem dos regimes totalitários, que além de não viabilizarem tais direitos ainda os corrompem.

Levando-se em consideração que o Estado está alicerçado na divisão do trabalho e na propriedade privada, a democracia – apesar de seu sustentáculo nos direitos humanos – se apresenta como um instrumento de legitimação da própria desigualdade. O que revela uma desconstrução, um contraponto, ao atual conceito de democracia que está vinculado à sua obrigatoriedade de reduzir as desigualdades sociais.

¹⁹ Cidade.

²⁰ O Estatuto da Cidade define os parâmetros que devem orientar a política urbana, e entre suas 16 diretrizes constantes do artigo 2º, a segunda merece destaque “por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (FREITAG, 2002, pp. 220-221).

Embora sejam muitas as falhas da democracia, a sociedade não pode enxergar a concretização dos direitos humanos como um ideal utópico. Ainda que não seja possível afirmar, categoricamente, ser a democracia a referência na efetivação desses direitos humanos, é possível falar no aprimoramento de certos aspectos relacionados à representação política e às interfaces estabelecidas entre o Estado e a sociedade, especialmente aqueles que correspondam aos graus de “responsividade” e *accountability* dos processos de tomadas de decisão.

É possível compreender os conselhos gestores como variáveis capazes de viabilizar o aperfeiçoamento dos processos deliberativos democráticos, inclusive na criação de esferas públicas locais ativas, democráticas e com participação popular. Pode-se dizer também que os conselhos gestores atuam sobre a formação da opinião pública local e podem ser apresentados como exemplos de esfera pública local ativa e como espaços em que os conflitos sociais e políticos são tematizados e ganham ressonância no corpo da sociedade e na esfera administrativa municipal.

A democracia está assim pensada – não como algo pronto e hermético – mas como um processo que deve se manter inspirado nos direitos humanos e perpassado por práticas sociais instrumentalizadas pela cidadania, “responsividade” e *accountability*. São mecanismos como os conselhos gestores e outros instrumentos de gestão pública participativa que podem preencher os espaços não ocupados pelo liberalismo e pela desigualdade, de forma que sejam efetivamente espaços públicos de participação e retroalimentação da democracia.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Jorge. “Mídia, opinião pública ativa e esfera pública democrática”. In: Comunicação & Política. Rio de Janeiro, v.6, n 1, n.s., janeiro-abril, 1999.

_____. “Convergencia tecnológica, espacio público y democracia”. Trabalho apresentado no Colóquio Bugs 2001 – Globalismo e Pluralismo. Montreal, abril, 2002.

BOBBIO, N.. Elogio da Serenidade. E Outros Escritos Morais. São Paulo: UNESP, 2002.

BUARQUE, Sergio C. Metodologia de Planejamento do Desenvolvimento Local e Municipal Sustentável. Material para orientação técnica e treinamento de multiplicadores e técnicos em planejamento local e municipal, Projeto de Cooperação Técnica INCRA/IICA, 1999.

CARNEIRO, C. B. L.. Governança e *accountability*: algumas notas introdutórias. Texto para discussão n. 13. Belo Horizonte: Fundação João Pineiro, 2004.

CONTROLADORIA Geral da União – CGU. Controle social: programa olho vivo no dinheiro público. Brasília, 2008. Disponível em <http://www.portalzinho.cgu.gov.br/canal-do-professor/controlrSocialFinal.pdf>. Acessado em 27 de novembro de 2009.

FREITAG, Barbara. Cidade dos Homens. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 2002.

FLORES, Joaquín Herrera. *A (re) invenção dos direitos humanos*. Florianópolis: Boiteux, 2009.

HABERMAS, Jürgen. Direito e democracia: entre facticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997 a. v. I. (Biblioteca tempo universitário, 101).

_____. Direito e democracia: entre facticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997 b. v. II. (Biblioteca tempo universitário, 102).

HANSEN, Messiluce da R. *Esfera pública, democracia e jornalismo: as representações sociais de cidadania em “Veja” e “Isto É”*. São Cristóvão: Editora UFS, 2006.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada . Participação Social como método de governo: um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais. Disponível em : <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/120125_comunicadoipea132.pdf> Acesso em 09/02/2012

MARQUES, V. T; *et al.* Orçamento Participativo, Sociedade Civil e Hegemonia: Dilemas da Abertura de Novos Espaços Deliberativos nas Esferas Públicas. Anais do II Seminário de Ciência Política da UFPE, 2006.

MARQUES, V. T. *et al.* Gestão Pública Participativa em Aracaju: apoio técnico ao executivo local. Relatório de Projeto de Extensão, UFS, 2008.

MARQUES, Verônica Teixeira. CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO E DEMOCRACIA: relações entre Estado e Sociedade nos Conselhos Municipais de Educação em Sergipe. Tese (doutorado) – Universidade Federal da Bahia, Salvador-BA, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais 2009.

_____. Democracia e participação como direito. In: BERTOLDI, Márcia Rodrigues; OLIVEIRA; Kátia Cristine Santos de (Coord.) *Direitos Fundamentais em construção: estudos em homenagem ao ministro Carlos Ayres Britto*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

MONTEIRO, David de Oliveira. **Direitos humanos e democracia brasileira: uma crítica**. Jus Navigandi, Teresina, ano 17, n. 3162, 27 fev. 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/21166>>. Acesso em: 4 jan. 2012.

O'DONNELL, Guilherme. “Accountability horizontal e novas poliarquias”, Lua Nova, 44, 1998.

OLIVEIRA, Otair Fernandes de. “O Conselho Municipal de Educação no Brasil: práticas políticas e deliberação pública em Nova Iguaçu”. Tese (doutorado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas 2008.

SCHEDLER, Andréas. “Conceptualizing accountability” In. Andreas Schedler, Larry Diamond, Marc F. Plattner (eds.) *The self-Restraining State. Power and Accountability in new democracies*. Boulder and London, Lynne Rienner Publishers, 1996.

LAFER, Celso. *A Reconstrução dos Direitos Humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*. São Paulo: Companhia das Letras, 1991.

LAFER, Celso. Hannah Arendt em a ruptura totalitária e a reconstrução dos Direitos Humanos. In Revista Brasileira de Filosofia, Vol. XXXVIII, 153, São Paulo: 1989

LAVALLE, Adrián Gurza, HOUTZAGER, Peter P. and CASTELLO, Graziela Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. *Rev. bras. Ci. Soc.*, Fev 2006, vol.21, no.60, p.43-66. ISSN 0102-6909.

PALUDO. Augustinho Vicente. *Administração Pública: teoria e questões*. Rio de Janeiro. Elsevier, 2010

PIOVESAN, Flávia. Proteção dos direitos sociais: desafios do *ius commune* sul-americano. Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD). 3(2): 206-226 julho-dezembro 2011. Disponível em :< <http://www.rechtd.unisinos.br/pdf/122.pdf> > Acesso em : 02/02/2012

SCHEDLER, A. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F. (Ed.) **The self-restraining state: power and accountability in new democracies**. London: Lynne Rienner, 1999.

SÁNCHEZ RUBIO. David. *Repensar derechos humanos. De la anestesia a la sinestesia*. Sevilla: Editorial MAD, 2007.

SOUZA, Celina. “Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo”. *São Paulo Perspec.* São Paulo, v. 15, n. 4, 2001. Disponível em < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010288392001000400010&lng=en&nrm=iso > Acesso em: 19 de nov. de 2006.