Conselhos de cidadania: mecanismos indissociáveis da democracia efetiva[i]

Consejos de ciudadanía:mecanismos inseparables de una democracia efectiva

Citizenship councils: inseparable mechanisms of effective democracy

Karen Maximo Magalhães[1]

Mestranda, PPG em Direitos Humanos pela Pontificia Universidade Católica, São Paulo

Danilo de Oliveira[2]

Doutor, PPG em Direito da Saúde da Universidade Santa Cecília e PPG em Direitos Humanos pela Pontificia Universidade Católica, São Paulo

Resumo: A democracia, como sistema de organização política, pressupõe a participação da sociedade, e a Constituição Federal prevê, em vários momentos, as formas possíveis de atuação de seus cidadãos, sendo uma delas os conselhos de cidadania. Entretanto, a organização e utilização dos conselhos como ferramenta de diálogo com o Estado é falha, pouco aproveitada e observada. O objetivo deste trabalho é analisar e destacar a importância do papel dos conselhos de cidadania concentrando nas previsões constitucionais. Trata-se de revisão literária, de abordagem exploratória e crítico-descritiva. Concluiu-se que os conselhos de cidadania são instrumentos legítimos na estrutura do Estado Democrático de Direito, cuja é finalidade de promover um diálogo mais fluido com o Estado, a partir de atuação mais direta da sociedade para que suas decisões sejam tomadas em prol da população em si e suas diversas realidades, impedindo que as regras do jogo democrático sejam distorcidas, sequestradas, dos cidadãos, como se fossem em seu benefício.

Palavras-chave: conselhos; cidadania; participação; sociedade; democracia

Resumen: *La democracia, como sistema de organización política, presupone la participación de la sociedad, y la Constitución Federal prevé, en varios momentos, las formas posibles de actuación de sus ciudadanos, siendo una de ellas los consejos de ciudadanía. Sin embargo, la organización y utilización de los consejos como herramienta de diálogo con el Estado es deficiente, poco aprovechada y observada. El objetivo de este trabajo es analizar y destacar la importancia del papel de los consejos de ciudadanía concentrándose en las previsiones constitucionales. Se trata de una revisión literaria, de enfoque exploratorio y crítico-descriptivo. Se concluyó que los consejos de ciudadanía son instrumentos legítimos en la estructura del Estado Democrático de Derecho, cuya finalidad es promover un diálogo más fluido*

[1] Mestranda em Direito, Núcleo de Direitos Humanos – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Pós-graduada em Direito Internacional – Escola Paulista de Direito e em Direito & Economia – Instituto de Economia da Universidade de Campinas (IE/UNICAMP). Graduada em Direito – Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo. Vice-Presidente da Comissão Processante Especial que apura atos discriminatórios em razão de orientação sexual e/ou identidade de gênero; pessoas que vivem com HIV/Aids; e contra a mulher; Membro do Observatório de Direitos Humanos, Ouvidora (Jul/2020-Jul/2021), na Secretaria da Justiça e Cidadania do Estado de São Paulo. Advogada.

[2] Professor do PPG *stricto sensu* em Direito da Saúde da UNISANTA. Coordenador do Núcleo de Pesquisa e Produção Científicas do Curso de Direito da UNISANTA. Professor assistente do Mestrado em Direitos Humanos da PUC-SP. Doutor e Mestre em Direito pela PUC-SP. Especialista em Direito Público com ênfase em Direito Constitucional. Coordenador da 2ª Região da ESA da OAB-SP. Coordenador do Observatório da Implementação dos ODS da OAB-SP. Autor dos livros: "Afinal, quando vou me aposentar?", "Direito ao Desenvolvimento: conteúdo, natureza jurídica, vinculações estatais e efetividade", "Hermenêutica do Desenvolvimento" e "Sistema Brasileiro de Precedentes Judiciais". Conselheiro Editorial da Revista Brasileira de Direito Constitucional - RBDC. Pesquisador do Grupo de Pesquisa CNPq "Direitos Humanos, Desenvolvimento Sustentável e Tutela Jurídica da Saúde". Advogado.

con el Estado, a partir de una actuación más directa de la sociedad para que sus decisiones sean tomadas en pro de la población en sí y sus diversas realidades, impidiendo que las reglas del juego democrático sean distorsionadas, secuestradas de los ciudadanos, como si fueran en su beneficio.

Palabras clave: *consejos; ciudadanía; participación; sociedad; democracia*

Abstract*: Democracy, as a system of political organization, presupposes the participation of society, and the Federal Constitution provides, at various times, the possible forms of action for its citizens, one of which is the citizenship councils. However, the organization and use of the councils as a tool for dialogue with the State is flawed, underutilized, and overlooked. The objective of this work is to analyze and highlight the importance of the role of citizenship councils focusing on constitutional provisions. This is a literary review with an exploratory and critical-descriptive approach. It was concluded that citizenship councils are legitimate instruments in the structure of the Democratic Rule of Law, whose purpose is to promote a more fluid dialogue with the State, based on a more direct action of society so that its decisions are made in favor of the population itself and its various realities, preventing the rules of the democratic game from being distorted or hijacked from the citizens, as if they were to their benefit.*

Keywords*: councils; citizenship; participation; society; democracy*

Introdução

Os conselhos de cidadania foram previstos na Constituição Federal de 1988, em linha com os fundamentos e objetivos fundamentais da República, que visando a participação de seus cidadãos nas decisões estatais estabeleceu formas de sua voz ser ouvida, espaços para que seu ponto de vista possa ser levado em consideração, de forma que o Estado Democrático de Direito, seja "um sistema no qual a sociedade participa não só de forma passiva, como recipiendária de bens e de serviços, mas também toma parte ativa na formação das políticas estatais, através de suas organizações" (Leal, 2003, Nota 49, p. 22).

Entre as formas de participação da sociedade previstas constitucionalmente, quais sejam, o voto, a mais conhecida e concretizada, inclusive por sua natureza obrigatória[3], também o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular[4], a ação popular[5], e os conselhos de cidadania que são parte da estrutura do Estado Democrático de Direito e funcionam como mecanismos para a efetivação da democracia.

Para que que essa participação seja mais eficaz, o cidadão deve imbuir-se do entendimento de que esse direito é inerente a ele, de modo que deve reconhecer-se nele, como parte integrante do sistema democrático que pode e deve dialogar com o Estado, nos espaços legalmente instituídos, a fim de que decisões e políticas públicas sejam mais bem informadas, a partir da realidade fática de seu povo.

É importante não permitir se deixar à revelia de decisões governamentais, que podem ir contra a necessidade e aos direitos da população, a exemplo do que ocorreu, mais recentemente, durante a pandemia da COVID-19, em que o próprio governo federal

[3] Artigo 14, §1º, I, Constituição Federal de 1988.
[4] Esses três, previstos no artigo 14, incisos I a III, da Constituição Federal e regulamentados pela Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998.
[5] Iniciativa prevista no inciso LXXIII, do artigo 5º da Constituição Federal, que legitima qualquer cidadão, a propor tal ação, visando a anulação de ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural.

propagou desinformação sobre as medidas sanitárias, vacinação e utilização de medicamentos, além de deixar de tomar decisões em momentos críticos da crise sanitária e tentar impedir os estados federativos de tomarem as medidas adequadas[6] para o enfrentamento da grave questão de saúde que se impôs em nível mundial, com impactos alarmantes e grande proporção (Gohn, 2022). Destaca que o momento exigiu da sociedade, organização extra, tanto nas comunidades para sua proteção e manutenção, como da imprensa, na divulgação dos números, tendo em vista a falta de organização e assertividade, principalmente por parte do governo federal.

O trabalho tem o objetivo de analisar, destacar e argumentar a importância da utilização dos conselhos de cidadania e apontar uma atuação mais ativa por parte da sociedade, em seu espaço legítimo.

Trata-se de pesquisa qualitativa, de revisão literária, baseada na abordagem exploratória e crítico-descritiva. Para a coleta do material, foi realizado um levantamento bibliográfico e documental nos *sites* das organizações internacional e *sites* do governo federal. Sobre o referencial teórico, foram pesquisados textos doutrinários e a base de dados *Google Scholar*.

1 Democracia

Aristóteles, quando fala de democracia, refere que é o tipo de governo dos pobres - da maioria, nesse sentido. Diz o pensador que "se a alma da democracia consiste, como pensam alguns, na liberdade, sendo todos iguais a este respeito, devem ter a mesma parte nos bens civis e principalmente nos grandes cargos; e, como o povo é superior em número e o que agrada a pluralidade é a lei, tal Estado deve ser necessariamente popular. Mas se todos são indistintamente admitidos no governo, é a massa que se sobressai (...)" (Aristóteles, A Política). Porém, isso não significa que o filósofo acreditasse que a democracia seria a melhor forma de governo, mas a menos a menos ruim dentre as piores formas.

Nina Ranieri (2019, p. 175), ao diferenciar república de democracia, no que se se refere a esta última, afirma que "o princípio democrático indica a supremacia da vontade popular, com exigência de preservação a liberdade e a igualdade de direitos, assim como todos os demais direitos fundamentais".

A mesma autora apresenta o conceito de democracia de Giovani Sartori (2002), que entende haver um dilema inevitável no referido regime, vez que "à medida que há o aumento da igualdade, como se converteria o dever ser em ser", o que chama de paradoxo da insaciedade democrática, no entanto, entende ser a democracia representativa a única viável nas sociedades contemporâneas complexas, por não exigir a separação entre a titularidade do poder e o seu exercício. Definição que a autora alia à de Norberto de Bobbio (1992), que entende a democracia como um conjunto de regras procedimentais

[6] No contexto da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 770, ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e Ação Civil Originária (ACO) 3451, ajuizada pelo Estado do Maranhão, o Supremo Tribunal Federal - STF garantiu que os estados federados pudessem importar e distribuir vacinas contra a COVID-19 (STF, 2021).

para a formação de decisões coletivas, na qual está prevista e facilitada a participação mais ampla possível aos interessados (Ranieri, 2019, pp. 324-325).

Paulo Bonavides, em Teoria Constitucional da Democracia (2001), fala da legitimidade do ordenamento constitucional, que sustentada pela hierarquia de normas visualizadas pelos seus conteúdos e valores, promove a rigidez e segurança jurídica necessárias, mas não só isso, também a justiça, em sentido material, consistente em todas a gerações de direitos fundamentais

> [...] passando pelos direitos civis e políticos, pelos direitos sociais, pelo direito dos povos ao desenvolvimento, até alcançar, com a democracia participativa, onde têm sede os direitos de quarta geração - sobretudo o direito à democracia – um paradigma de juridicidade compendiado na dignidade da pessoa humana" (Bonavides, 2001, pp. 27-28).

Vê-se que Bobbio e Bonavides, de forma mais hierárquico-normativa convergem para uma definição mais sistemática, que prevê a manutenção de uma estrutura garantidora de direitos e liberdades com a participação da sociedade, como forma de sua expressão e validação.

1.1 Regime político democrático

No Brasil, assim como nos demais países da América Latina, o regime democrático foi precedido de regime ditatorial (1964-1985), rompido com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, em 5 de outubro de 1988.

A professora Flávia Piovesan (2018, p. 590) afirma que "a ordem constitucional de 1988 apresenta um duplo valor simbólico: é ela o marco jurídico da transição democrática, bem como da institucionalização dos direitos humanos no País. A Carta de 1988 representa a ruptura jurídica com o regime militar autoritário que perpetuou no Brasil de 1964 a 1985".

Os contornos do sistema constitucional apresentado em 1988, mostram um Estado interventor objetivando o bem-estar social, num sentido de tornar-se um pacto de garantia social, legitimando-se num Estado de justiça social (Piovesan, 2018, p. 594).

O Brasil é uma democracia jovem, assim como os países vizinhos e, nesse sentido, argumenta O'Donnell (1991) que "problemas e demandas se acumulam para os novos governos democráticos, que são inexperientes e devem operar por meio de uma burocracia fraca e desarticulada [...]", que será enfrentada mais adiante.

Não obstante, a Constituição Federal de 1988, em seu preâmbulo e artigo 1º estabelece que o Brasil se constitui em um Estado Democrático de Direito, tendo como fundamentos a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político e prevê que "todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição".

Assim, além das principais formas de participação estabelecidas na Constituição Federal fixadas no artigo 14 da Carta Magna, tem-se o inciso LXXIII, do artigo 5º:

> Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:
> I - plebiscito;
> II - referendo;
> III - iniciativa popular.

> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
>
> [...]
>
> LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;

Nas palavras de Bonavides (2001, p. 41) "a fidelidade aos artigos 1º e 14 da Constituição, que ora se impetra, configura, por sem dúvida, o começo de uma antecipação material da democracia participativa, democracia de liberdade e libertação", ou seja, que a obediência a esses dispositivos seria um adiantamento da concretização da democracia participativa.

Há, na Constituição Federal, previsão de outras formas de participação da sociedade na construção das decisões estatais.

O artigo 58, §2º, II prevê a realização de audiências públicas com entidades da sociedade civil, pelo Congresso Nacional e suas Casas, no âmbito de suas comissões, em razão da matéria[7].

O artigo 79, que trata do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, em seu parágrafo único, estabelece que há um Conselho Consultivo e de acompanhamento que conte com a participação de representantes da sociedade civil, cuja redação foi dada pela Emenda Constitucional n. 31/2000[8].

[7] Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.
§ 1º Na constituição das Mesas e de cada Comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa.
§ 2º Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:
I - discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do Plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa;
II - realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil;

[8] Art. 79. É instituído, para vigorar até o ano de 2010, no âmbito do Poder Executivo Federal, o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, a ser regulado por lei complementar com o objetivo de viabilizar a todos os brasileiros acesso a níveis dignos de subsistência, cujos recursos serão aplicados em ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social voltados para melhoria da qualidade de vida. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 31, de 2000) (Vide Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003) (Vide Emenda Constitucional nº 67, de 2010)
Parágrafo único. O Fundo previsto neste artigo terá Conselho Consultivo e de Acompanhamento que conte com a participação de representantes da sociedade civil, nos termos da lei. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 31, de 2000)

Na mesma linha, o artigo 82 estabelece a criação do Fundo pelos demais entes federados, cuja gestão deverá ser realizada com a participação da sociedade civil.[9]

Como disposições gerais, os artigos 193, parágrafo único e 194, parágrafo único e inciso VII asseveram, respectivamente que "O Estado exercerá a função de planejamento das políticas sociais, assegurada, na forma da lei, a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas;" assim como, o Poder Público dever organizar a seguridade social com base no "VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados."[10]

O inciso II do artigo 204, prevê "a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis", no que se refere às ações governamentais na área da assistência social.[11]

No que diz respeito à saúde, o artigo 198, III, apresenta como uma das diretrizes das ações e serviços públicos de saúde, integrantes de uma rede regionalizada e hierarquizada, que constituem um sistema único de saúde, a participação da comunidade.[12]

Quanto à educação, o artigo 212-A, em complementação ao artigo 212, dispõe sobre a destinação de recursos à manutenção e o desenvolvimento do ensino na educação, por parte dos Estados, Distrito Federal e Municípios, que deverá observar, conforme inciso X, alínea "d":

> [...] a transparência, o monitoramento, a fiscalização e o controle interno, externo e social dos fundos referidos no inciso I do caput deste artigo, assegurada a criação, a autonomia, a manutenção e a consolidação de conselhos de acompanhamento e controle social, admitida sua integração aos conselhos de educação.[13]

O artigo 216-A dispõe sobre a organização do Sistema Nacional de Cultura em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, de forma que deva haver:

> [...] gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais.

[9] Art. 82. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem instituir Fundos de Combate à Pobreza, com os recursos de que trata este artigo e outros que vierem a destinar, devendo os referidos Fundos ser geridos por entidades que contem com a participação da sociedade civil. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 31, de 2000)

[10] Redações dadas, respectivamente, pelas emendas constitucionais nº 108/2020 e nº 20/1998.

[11] Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:
I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;
II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

[12] Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: (Vide ADPF 672)
I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo;
II - atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;
III - participação da comunidade.

[13] Cuja redação adveio da Emenda Constitucional nº 108/2020.

Prevendo ainda, a autonomia dos entes federados e das instituições da sociedade civil e a democratização dos processos decisórios com participação e controle social, na forma do §1º, incisos VIII e X, respectivamente.[14]

Em atenção à criança, ao adolescente e ao jovem, o artigo 227, §1º, estabelece a promoção de programa de assistência integral à saúde desse público, admitindo a participação de entidades não governamentais, mediante políticas específicas e obedecendo aos preceitos dispostos no referido dispositivo.[15]

Outrossim, no que se pode considerar como demandas, mas também como reforços ao regime democrático, destacam-se os compromissos internacionais, tais como a Declaração Universal dos Direitos Humanos, que prevê no artigo 21:

> 1. Todo ser humano tem o direito de tomar parte no governo de seu país diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos.
>
> 2. Todo ser humano tem igual direito de acesso ao serviço público do seu país.
>
> 3. A vontade do povo será a base da autoridade do governo; essa vontade será expressa em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade de voto.

O Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (Decreto nº 592/1992), nos artigos 25 e 26:

> Artigo 25
>
> Todo cidadão terá o direito e a possibilidade, sem qualquer das formas de discriminação mencionadas no artigo 2 e sem restrições infundadas:
>
> a) de participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente escolhidos;
>
> b) de votar e de ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal e igualitário e por voto secreto, que garantam a manifestação da vontade dos eleitores;
>
> c) de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país.
>
> Artigo 26
>
> Todas as pessoas são iguais perante a lei e têm direito, sem discriminação alguma, a igual proteção da Lei. A este respeito, a lei deverá proibir qualquer forma de discriminação e garantir a todas as pessoas proteção igual e eficaz contra qualquer discriminação por motivo de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, situação econômica, nascimento ou qualquer outra situação.

O arcabouço jurídico brasileiro, acompanhado dos tratados internacionais de direitos humanos, dos quais é signatário consubstanciam-se em relevantes previsões de mecanismos para consolidação da democracia no país.

[14] Redação pela Emenda Constitucional nº 71/2012.

[15] Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (Redação dada Pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010)
§ 1º O Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança, do adolescente e do jovem, admitida a participação de entidades não governamentais, mediante políticas específicas e obedecendo aos seguintes preceitos: (...) (Redação dada Pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010)

1.2 Democracia e desenvolvimento

Sen (1988, pp. 10-11), ao iniciar o diálogo sobre o conceito de desenvolvimento, alerta que o interesse em problemas de desenvolvimento está relacionado com a economia de maneira geral; que alguns economistas tentam diferenciar a economia de desenvolvimento da economia no geral ou outras.

Em tradução livre, que a literatura que trata do "conceito de desenvolvimento", apresentado de forma explícita ou por associação - deve observar, preferencialmente, essa perspectiva mais ampla, relacionada à economia de maneira geral, ao invés de apenas nos termos da definição estrita da "economia do desenvolvimento" (Sen, 1988, p. 11).[16]

Que há diferenças institucionais entre a busca por desenvolvimento econômico e aprimoramento na melhoria das condições de vida nos países em desenvolvimento e nos países desenvolvidos; pontuando que há outros fatores além daqueles considerados para a formação do PIB (Produto Interno Bruto) que contribuem para o desenvolvimento econômico e devem ser considerados. Isto porque o PIB é uma medida em quantidade dos meios obtidos pelas pessoas para o seu bem-estar, mas a medida do desenvolvimento representa mais do que os indicadores do PIB (Sen, 1988, pp. 12-15).

O próprio autor reconhece a dificuldade na conceituação do que seja o desenvolvimento e afirma que ter essa clareza em relação aos problemas e dificuldades, certamente significa ir um passo em direção ao aumento da capacidade de enfrentá-los (Sen, 1988, p. 23).

Ramos (2018) faz referência à grande disparidade entre a posição econômica do Brasil e a qualidade se vida da sua população frente ao Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, um dos indicadores mais respeitados sobre a existência de uma vida digna, foi desenvolvido pelo autor referido anteriormente, Amartya Sen, e Mahbub ul Haq, com a finalidade de que não apenas o indicador do PIB fosse utilizado como referência, dada a variada gama de fatores que influenciam no desenvolvimento de um país, sendo utilizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – (PNUD)[17]. O autor adverte para "a necessidade da implementação de uma política pública de promoção ativa de direitos humanos, para ao menos equiparar o desenvolvimento econômico do Brasil com a qualidade de vida de sua população" (Ramos, p. 539).

Com a Declaração e Programa de Ação da Conferência Mundial de Direitos Humanos de Viena, em 1993, a recomendação para que cada Estado criasse um plano de

[16] "*The literature on "the concept of development" - wether explicitly put foward or by implication – has to be examined in this broad perspective related to economics in general, rather than only in terms of "development economics" narrowly defined.*" (Sen, 1988, p. 11)

[17] No *website* do PNUD Brasil descrevem que: O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento executa diversos projetos em diferentes áreas. Neles, oferece aos parceiros apoio técnico, operacional e gerencial, por meio de acesso a metodologias, conhecimentos, consultoria especializada e ampla rede de cooperação técnica internacional. Com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento humano, o combate à pobreza e o crescimento do país nas áreas prioritárias, o PNUD Brasil tem a constante missão de buscar alinhar seus serviços às necessidades de um país dinâmico, multifacetado e diversificado. Os projetos são realizados em parceria com o Governo Brasileiro, instituições financeiras internacionais, setor privado, academia e sociedade civil (ONU-PNUD, s.d.).

ação nacional de promoção e proteção dos direitos humanos, que contou com atuação efetiva do Brasil em sua elaboração.

O autor destaca o rompimento de um paradigma antigo de que as normas de direitos humanos seriam programáticas e sujeitas à reserva do possível (Oliveira e Soares, 2023, pp. 92-93) e ao desenvolvimento progressivo ou ainda de tratar os direitos humanos como consequência dos projetos governamentais gerais. Buscando-se criar um espaço de discussão e elaboração de uma política pública de direitos humanos colaborativa, entre Estado e a sociedade civil (Ramos, p. 540).

Sobrevindo assim os Programas Nacionais de Direitos Humanos I[18], II[19] e III[20], cujos escopos foram, respectivamente, (I) os direitos civis, cuja importância, ressalta o autor, para consolidação do regime democrático no Brasil; (II) temas sociais e de grupos vulneráveis; (III) combate às desigualdades, violência, melhoria da segurança pública e acesso à justiça, direito à memória e à verdade, ressaltando que a Conferência onde foram finalizados os trabalhos do PNDH-III teve como tema ”Democracia, Desenvolvimento e Direitos Humanos: Superando as desigualdades” (Ramos, pp. 540-544).

1.3 Democracia, desenvolvimento e direitos humanos

Numa perspectiva mais holística, e sistemática, do significado da democracia e do desenvolvimento, como inerentes aos direitos humanos ou configurando-se, talvez ainda um passo à frente, como o próprio exercício dos direitos humanos.

Oliveira e Soares (2023, p. 90) discorrem sobre o direito ao desenvolvimento como um direito humano:

> Trata-se, pois, do direito ao desenvolvimento como direito a um processo de desenvolvimento; não é apenas um direito geral ou a soma de um conjunto de direitos. É o direito a um processo que amplie as possibilidades ou a liberdade dos indivíduos de aumentar seu bem-estar e alcançar o que valorizam.

Nessa toada, faz-se necessário salientar a criação dos vários conselhos de cidadania, cuja finalidade é incluir a sociedade civil no debate da defesa e promoção dos direitos humanos, de modo que as decisões e políticas públicas sejam, senão completamente, o que seria ideal, o mais próximo possível baseadas na realidade das pessoas para as quais elas são direcionadas.

Em nível federal, Conselho Nacional de Direitos Humanos – CNDH, Conselho Nacional da Criança e do Adolescente – CONANDA, dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência – CONADE, dos Direitos do Idoso – CNDI, de Combate à Discriminação de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais – CNCD-LGBT, sobre Mortos e Desaparecidos Políticos – CEMDP, de Erradicação do Trabalho Escravo – CONATRAE, de Educação em Direitos Humanos – CNEDH, de Promoção da Igualdade Racial –

[18] Decreto nº 1.904, de 13 de maio de 1996, que institui o Programa Nacional de Direitos Humanos e foi revogado pelo Decreto nº 4.229, de 13 de maio de 2002.
[19] Decreto nº 4.229, de 13 de maio de 2002, que dispõe sobre o Programa Nacional de Direitos Humanos e foi revogado pelo Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009.
[20] Decreto nº 7.037, de 21.12.2009, que aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos e foi parcialmente revogado pelo Decreto nº 10.087, de 05.11.2019) e parcialmente alterado pelo Decreto nº 7.177, de 12.05.2010.

CNPIR, dos Direitos da Mulher – CNDM (Ramos, 2018, p. 554-573). Sem embargo, os conselhos estaduais e municipais, não necessariamente em todas as temáticas nem com os mesmos nomes.

Frise-se que a Constituição brasileira é mesmo cidadã em suas previsões, assim como nesses casos do estabelecimento de espaços de diálogo com a sociedade. No entanto, as questões a serem superadas costumam ser em relação à execução e efetividade.

Na linha dos problemas e dificuldades enfrentados para o desenvolvimento, partindo para uma abordagem mais relacional e prática, que não necessariamente se materializam em números, nos aproximando mais da participação da sociedade nos processos de construção de políticas, fiscalização e avaliação, o Relatório Mundial de Desenvolvimento de 2017: Governança e a Lei (Banco Mundial, 2017), no capítulo 5, explica como a *policy capture* (captura de política) ocorre economicamente, com o objetivo de subvertê-la em benefício de particulares, em vez da sociedade. Ter isso em mente, é uma das razões para a sociedade estar cada vez mais atenta ao espaço que lhe é reservado a participar mais ativamente das decisões estatais.

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE (2017), na publicação "*Preventing Policy Capture: Integrity in Public Decision Making*" define *policy capturing,* em tradução livre, captura de política, como a influência indevida de interesses particulares na tomada de decisão pública , citando a corrupção como sua forma mais direta, a captura também pode ser alcançada de modos mais sutis, como o lobby e o financiamento político, como exemplos de "zonas cinzenta" que podem surgir e redes de relacionamento ser monetizadas, garantindo poder e influência ilegítimos, sem os devidos processos para tanto. Mencionando que pode haver abusos até mesmo em mecanismos de participação formal que resultem em captura de políticas, acabando por promover a exclusão ao invés de promover inclusão como pretendido (2017, p. 03)[21].

Nesse sentido, Amélia Cohn (2013, p. 451) argumenta que:

> "(...) as novas configurações das relações entre Estado e sociedade civil seriam passíveis de ser pensadas a partir da capacidade de a ordem instituída – no caso em pauta a participação na gestão das políticas públicas por meio dos conselhos – integrar no processo decisório os múltiplos atores sociais presentes nesse novo cenário social "opaco" da sociedade, preservando-se condições para a institucionalização das aspirações normativas desses atores que, dessa forma, se transformariam em projetos.(

Entretanto, a mesma autora defende que para isso, os movimentos sociais deveriam passar de uma prática política defensiva para uma prática política ofensiva, com foco na capacidade de desenvolver uma política de influência sobre o Estado, para que este, segundo Grau, "abra o universo do discurso político a novas identidades e a normas articuladas, de maneira igualitária, na sociedade" (Cohn, p. 451).

Ocorre que chegar nessa capacidade demanda um processo complexo, tendo em vista a passagem de um modelo totalitário para um regime democrático com previsão bastante inclusiva da sociedade, necessita de uma adequação, uma nova compreensão,

[21] *This undue influence on vested interests on public decision making is known as "policy capture". While bribery is its most direct form, capture can also be achieved through more subtle means: lobbying and political finance are two examples of "grey areas" can arise and networks can be monetized, granting illegitimate power and influence without resorting to cash-filled envelopes.Even formal participation mechanisms can be abused and result in capture policies, thereby fostering exclusion rather than promoting inclusion as intended.* (OCDE, s.d.).

que não é tão simples de ser alcançada, pois envolve um nível de conscientização do papel de cidadão *versus* sociedade.[22]

Tanto é assim, que a referida autora menciona tratar-se de "utopia da participação social como democratização imediata da gestão pública" (Cohn, p. 462).

Como idealmente seria, as previsões legais como objetivos a serem atingidos, não descrevem um passo a passo de como alcançá-los, tarefa que depende então, da capacidade de adequações e ajustes da própria sociedade e seus cidadãos.

2 Cidadania e o autorreconhecimento como sujeito de direitos

A cidadania pressupõe a participação, a integração dos cidadãos nas atividades e decisões que lhe são concernentes. Assim, a qualidade da sua atuação nesse meio também é importante.

Ao falar sobre cidadania, um dos fundamentos e objetivos da República Federativa do Brasil na Constituição Federal de 1988, Ramos (2018, p. 484) assevera que ela se apresenta no que chama de facetas: 1) cidadania-eleição; 2) cidadania-fiscalização; 3) cidadania-propositiva; e 4) cidadania-mediação social, ou seja, a cidadania em diferentes funções ou momentos de atuação.

Morlino (2014, p. 04), cita três diferentes tipos de qualidade de democracia, que, em tradução livre, o segundo tipo, que chama de uma democracia de qualidade é a "boa" democracia, e explica que uma estrutura institucional estável que realiza a liberdade e igualdade dos cidadãos através da legitimidade e do correto funcionamento de suas instituições e mecanismos, o que significa que uma boa democracia é a que tem seu regime amplamente legitimado atendendo seus cidadãos por completo (qualidade em termos de resultado); aquela na qual seus cidadãos, associações e comunidades que a compõe desfrutam de liberdade e igualdade, mesmo que de diferentes formas e em diferentes níveis (qualidade em termos de conteúdo); e os próprios cidadãos têm o poder de fiscalizar e avaliar se o governo busca os objetivos de liberdade e igualdade, conforme o estado de direito (qualidade em termos de procedimento).[23]

Discorre Amélia Cohn (2011, p. 13) sobre as relações entre Estado e sociedade, bem como suas mudanças:

> [...] assim como os padrões clássicos de relação entre Estado e sociedade civil sofrem mudanças, também se altera a condição de os sujeitos coletivos

[22] Em contraponto a esse argumento das dificuldades da passagem de um regime autoritário para um regime democrático, em seu estudo ainda preliminar "Democracia Delegativa?", O'Donnell (1991) afirma "ao contrário do que eu pensava encontrar, meu trabalho em curso sugere que os fatores mais decisivos para gerar vários tipos de democracia não são tanto aqueles relacionados com as características do processo de transição do regime autoritário. Parecem ter mais peso, de um lado, fatores históricos de longo prazo e, de outro, o grau de profundidade da crise socioeconômica que os governos democráticos recentemente instalados herdam" (O'Donnell, p. 26).

[23] *[...] Second, a quality democracy is a 'good' democracy, that is, 'a stable institutional structure that realizes the liberty and equality of citizens through the legitimate and correct functioning of its institutions and mechanisms' (see Morlino 2011, ch. 2). This means that a good democracy is a broadly legitimated regime that completely satisfies citizens (quality in terms of result); is one in which the citizens, associations, and communities of which it is composed enjoy liberty and equality, even in different forms and degrees (quality in terms of content); and the citizens themselves have the power to check and evaluate whether the government pursues the objectives of liberty and equality according to the rule of law (quality in terms of procedure)* (Morlino, 2014, p. 4)

> definirem-se e agirem pautados pelos padrões normativos envolvidos na cidadania. E isso por vários fatores. Em primeiro lugar, a própria pulverização dos espaços de construção dessa identidade denominada "cidadão", não mais referida, como anteriormente, única e exclusivamente ao Estado; em segundo lugar, porque atualmente ela implica a reconstrução de redes associativas sob novas condições de igualdade, justiça e liberdade, sendo que os sujeitos coletivos tendem a pautar sua prática por interesses particularistas; em terceiro lugar, porque, em sociedades como a brasileira, as determinações ditadas pelos constrangimentos de ordem econômica não só tendem a agravar a pulverização e a fragmentação social – mesmo com a tendência à queda da desigualdade social, como vem ocorrendo nos anos mais recentes – e, portanto, a diferenciação social, o que dificulta a criação de novas redes associativas, a par de se agravar a segmentação entre os "incluídos", ou passíveis de o serem, e os "excluídos", conforme analisa Fiori (1993, p. 127-193), sem qualquer alternativa de inserção social sustentável a curto, médio e longo prazos, que não seja por meio da ação estatal.

Importante nesse momento trazer a contribuição de Leonardo Morlino (2014) que, tratando das colaborações de diversos autores a respeito da democracia, em três segmentos distintos (acadêmicos de países em implementação da democracia; acadêmicos de democracias já implementadas; e instituições que as avaliam em alguma medida) dentre os quais ressalta-se a noção de "democracia delegativa", na forma em que abordada por O'Donnell, pertencente ao primeiro grupo, destacando quatro dimensões-chave para medir a qualidade de uma democracia, quais sejam, a força, a capacidade, a segurança e a confiança, e meritoriamente, destaca que democracias devem ser avaliadas pelo que elas efetivamente entregam aos seus cidadãos (Morlino, p. 01).

E para tratar do conceito ou noção de "democracia delegativa"[24], o próprio O'Donnell, enquanto elaborava esse estudo, admite que estava numa fase incipiente, ainda não tão certo de que o termo se configuraria como um tipo de democracia, entretanto, faz constatações e observações importantes sobre as democracias mais jovens, sobrevindas de modelos autoritários e fortes crises socioeconômicas, questões que conduzem na direção da democracia delegativa e não representativa, que bem descrevem a situação de alguns países da América Latina, principalmente, Argentina, Brasil e Peru, mencionando também, as Filipinas e Coréia do Sul e alguns países da Europa Central e Oriental (O'Donnell, pp. 25-26).

O autor afirma que "representação e delegação não são polos opostos", e por isso a dificuldade em distinguir radicalmente tipos de democracia que estão organizados em torno do que chamaria de "delegação representativa" daqueles em que o elemento delegativo é fortemente predominante. Continua dizendo que a representativa traz a ideia de *accountability*, ou seja, de algum modo o representante é considerado responsável pela maneira como age em nome daqueles por quem ele afirma ter o direito de falar. Também que nas democracias consolidadas, a tomada de decisão é lenta e incremental, mas não vem acompanhada do que chama de erros grosseiros. Ao passo que na democracia delegativa há um grau muito baixo de institucionalização e uma aparente vantagem, com

[24] Sobre "democracia delegativa, Georges Abboud (2022, p. 230), em menção a David Runciman em" *How Democracy Ends*": Na realidade, diz Runciman, mesmo nas democracias mais consolidadas, a participação popular é ínfima e fica dormente na maior parte do tempo, assistindo a decisões que são tomadas em seu nome por políticos de carreira. Esse fenômeno a que a ciência política atribui o nome de "democracia espectadora", "delegativa" ou "democracia zumbi", auxilia ou, quando menos, não oferece resistência às erosões do processo democrático."

tomadas de decisão mais rápidos, porém, não imunes aos erros grosseiros (O'Donnell, pp. 32-33).

Nas palavras de Cohn (2011, p. 23):

> O aprendizado da democracia via participação passa necessariamente pela conscientização dos cidadãos de seus direitos, que como tais não podem exigir condicionalidades, tão ao gosto de uma sociedade com uma cultura punitiva como a brasileira, nem tampouco serem confundidos como bens de consumo. Em resumo, a luta e a reivindicação por saúde, educação, moradia, transporte, emprego, entre outros, é a luta e a reivindicação por direitos básicos de uma vida digna e não por consumo de bens e serviços daqueles que vivem sob condições de vulnerabilidade social. Isso não significa, por sua vez, que a participação seja dos trabalhadores assalariados por meio dos sindicatos, seja das lideranças dos movimentos sociais, não caia na tentação, com mais frequência do que se gostaria, da sua elitização e da burocratização da participação (FONTES, 1996), fazendo dela um ofício.

Resta demonstrada a complexidade do que seja a conscientização, apropriação, autorreconhecimento da própria cidadania, de cada grupo de interesse, no papel que lhes é formalmente atribuído, numa forma de expectativa [de direito], num cenário desafiador e cheio de questões tão desafiadoras quanto a serem enfrentadas e superadas.

2.1 Dignidade da pessoa humana e cidadania

André de Carvalho Ramos (2018, p. 81), ao tratar sobre os usos possíveis da dignidade humana, dentre algumas hipóteses, cita a busca pela felicidade e o reconhecimento afetivo, questões ainda mais essenciais ao bem-estar do ser humano e sua dignidade para a efetivação dos direitos humanos, de maneira mais integral.

A professora Flávia (2018, pp. 601-603), ao discorrer sobre a responsabilidade do Estado no processo de consolidação da cidadania elenca três elementos essenciais da cidadania, quais sejam: a indivisibilidade e a universalidade dos direitos humanos e o processo de especificação do sujeito de direito. Destacando a consagração do princípio da aplicabilidade imediata dos direitos e garantias fundamentais, devendo os Poderes Públicos - Legislativo, Executivo e Judiciário - orientarem-se nesse sentido, sendo de sua responsabilidade "o fortalecimento de estratégias que sejam capazes de implementar os três elementos essenciais à cidadania plena".

Sobre a dignidade, Cármen Lúcia Antunes Rocha (2001)[25]:

> Dignidade é o pressuposto da ideia de justiça humana, porque ela é que dita a condição superior do homem como ser de razão e sentimento. Por isso é que a dignidade humana independe de merecimento pessoal ou social. Não se há de ser mister ter de fazer por merecê-la, pois ela é inerente à vida e, nessa contingência, é um direito pré-estatal" (...).

Para Bonavides (2001, p.40), a dignidade da pessoa humana é o princípio dos princípios, que revelando-se na de dignidade dos povos, que "têm, na democracia

[25] Nesse mesmo sentido, também outros autores, conforme Piovesan (2018, pp. 637-638).

participativa, o seu mais acabado instrumento de realização dos direitos de terceira e de quarta gerações, que conduzem ao desenvolvimento e à democracia".

3 Aproximação entre cidadão e Estado

Ao explicar sobre a passagem do Estado de direito para o Estado social, Leal (2003, p. 15) assevera que "Estado e sociedade sofrem uma aproximação, decorrente da perda da capacidade de autorregularão por parte do mercado, que tinha que buscar naquele a ação reguladora de que carecia". Nascendo assim, "uma certa relação de interdependência entre sociedade e Estado."

Afirmando ainda, que:

> [...] o elemento democrático, que se baseia na premissa de que a sociedade deve participar ativamente na formação da vontade geral do Estado, ao invés de restringir esta atuação ao âmbito de uma participação política representativa, configurando-se, assim, o Estado Democrático de Direito, num processo que segundo García-Pelayo, se caracteriza mais pela socialização do Estado do que pela estatização da sociedade" (Leal, 2003, pp. 21-22).

Em outras palavras, que o Estado fique mais parecido com a sociedade do que a sociedade mais conformada [à burocracia] ao modo de ser do Estado.

Nesse mesmo sentido, Gustavo Binenbojm (2014, pp. 50-51) explica que "(...) entre direitos fundamentais e democracia há uma relação de interdependência ou reciprocidade. Da conjugação desses dois elementos é que surge o Estado Democrático de Direito, estruturado como conjunto de instituições jurídico-políticas erigidas sob o fundamento e para a finalidade de proteger e promover a dignidade da pessoa humana(...)".

Tais considerações fazem lembrar da definição de democracia trazida por Giovanni Sartori, algumas linhas atrás, quando fala do paradoxo da insaciedade democrática.

Amélia Cohn (2011, p. 13) considera que se deve destacar os autores que privilegiam a dimensão política da cidadania, ao analisar a sociedade civil da perspectiva do conflito e do enfrentamento de interesses diferenciados:

> Para Waltzer (1997, p. 29-47), por exemplo, é exatamente por permitir o enfrentamento crítico das diferentes reivindicações sociais que a sociedade civil desempenharia seu papel de gerar novos padrões de civilidade, já que é o respeito à pluralidade e à diversidade que funda o discurso da cidadania. Nogueira (2001) analisa o caso brasileiro recente, apontando-o, a partir da perspectiva da política, como uma aposta na possibilidade de um diálogo construtivo entre os indivíduos. Ele distingue a política dos políticos da política dos técnicos e da política dos cidadãos. A primeira caracteriza-se por ser universal e permanente; a segunda pela racionalização crescente na alocação dos recursos que invadem o espaço da política; enquanto a terceira contrapõe-se às duas anteriores, uma vez que aí prevalecem o debate público e a participação da comunidade. Nogueira refere essa análise não à participação na gestão do Estado, mas à vida societária, uma vez que ressalva que, nesse caso, seria estratégica a educação dos cidadãos para valorizar o diálogo e a busca do consenso como meio de resolução de conflitos e como organização

> de vida. No caso da participação na gestão das políticas públicas por meio dos conselhos, como se verá a seguir, tanto a busca do consenso quanto a questão da educação – ou da formação dos conselheiros para participarem desses colegiados – apresentam facetas contraditórias e paradoxais com relação à democratização não só das relações entre Estado e sociedade bem como da própria sociedade".

A democracia participativa é direito constitucional progressivo e vanguardeiro. É direito que veio para repolitizar a legitimidade e reconduzi-la às suas nascentes históricas, ou seja, àquele período em que foi bandeira de liberdade dos povos (Bonavides, p. 33).

3.1 Histórico brasileiro recente

Para exemplificar como os cidadãos devem reconhecer-se nesse papel e exercer a cidadania, ao menos nos lugares legitimados, o governo presidencial passado (gestão 2018-2022) teve um papel desarticulador fundamental no gerenciamento da crise gerada pela pandemia da COVID-19, como bem relata Maria da Glória Gohn, em seu livro "Ativismos no Brasil", que demonstra muito bem as dificuldades relacionais entre Estado, sociedade, imprensa, crise sanitária e medidas de contenção, opiniões *versus* orientações científicas, mobilização social.

Viu-se nesse período a necessidade e o funcionamento do sistema de freios e contrapesos vigente no país.

Para adicionar à lista de desagregação, fragmentação, pulverização, como também mencionadas por Amélia Cohn, os conselhos de cidadania sofreram grandes golpes, haja vista a revogação dos órgãos que não eram criados por lei, mas sim por decreto, foram revogados pelo Decreto nº 10.087/2019[26].

Nessa esteira, apresenta-se a importância da organização da sociedade em defesa dela própria e seus interesses, tendo em vista que as investidas em sentido oposto estão sempre se movimentando, seja pelas redes sociais, nos espaços de convivência mais diversos, inclusive institucionais, privados e públicos, a serviço do sequestro de pautas importantes e seu desvirtuamento, de diversas formas em diferentes cenários, a exemplo da *policy capture*, como trazido anteriormente - é preciso consciência.

3.2 Perspectivas futuras

Diante dos desafios apresentados, alguns autores se manifestam sobre quais os caminhos a percorrer. Assim, Bonavides (2001):

> Se não houvesse o horizonte da democracia participativa, para a qual se convocam, se recrutam e se arregimentam as falanges insubornáveis da mocidade acadêmica e universitária, as esperanças de fazer sobreviver a Constituição, já grandemente destroçada e transgredida, seriam mínimas, com a situação constitucional do país para sempre comprometida. (...) O cidadão,

[26] Declara a revogação, para os fins do disposto no art. 16 da Lei Complementar n. 95, de 26 de fevereiro de 1998, de decretos normativos.

> nesse sistema, é, portanto, o povo, a soberania, a nação, o governo; instância que há de romper a sequência histórica na evolução do regime representativo, promovendo a queda dos modelos anteriores e preparando a passagem a uma democracia direta, de natureza legitimamente soberana e popular (Bonavides, pp. 31, 34-35).
>
> O caminho para fazê-la vingar entre nós, o mais cedo possível, é a inauguração no magistério acadêmico e na vida pública de um Direito Constitucional de luta e resistência, de conscientização de que os conflitos constitucionais gerados pelas medidas provisórias e pelos desacatos às sentenças judiciais são um cálculo de desorganização jurídica e moral da sociedade para extinção do regime e das instituições. A teoria da democracia participativa é a teoria do constitucionalismo de emancipação (Bonavides, p. 41).

Talvez um pouco mais cética, Cohn (2011, p. 23) fala em utopia da participação social como democratização imediata:

> Ao se registrar esses constrangimentos à utopia da participação social como democratização imediata da gestão pública, não se está com isso negando os avanços – ainda tímidos, com certeza – que essa experiência vem trazendo para nossa sociedade. Ao contrário, busca-se, assim, fugir do caminho fácil da elegia "de uma sociedade democrática contra um Estado autoritário" – apesar das instituições democráticas que a regulam – para apontar a complexidade que se enfrenta ao se propor construir uma sociedade mais democrática e igualitária, com um Estado que lhe faça jus, em uma realidade marcada por ser um país que até hoje sofre as consequências de não ter sido capaz de realizar sua revolução burguesa, tal como mostra a análise magistral de Fernandes (1975)".

Ficam alguns vislumbres que passam pela conscientização, educação, diálogo, que demandam troca e movimento entre os atores envolvidos.

Considerações finais

Com a mensagem da complexidade que se mostra a consolidação da democracia representativa no Brasil, ainda que não seja o único país nessa situação dramática sobre democracia delegativa, resta continuar buscando o aprimoramento dos mecanismos de efetivação da democracia e dos direitos humanos, a fim de alcançar a cidadania e a dignidade da vida da população brasileira, tendo em vista que o ordenamento jurídico brasileiro é elogiável.

Entretanto, não é suficiente, necessário é que a sociedade se movimente no sentido de dar concretude às previsões legais, validá-las com sua participação, questionamento, fiscalização, avaliação, negociação, perseguindo um diálogo de maior qualidade com o Estado, para proporcionar melhoras necessárias em qualidade de vida.

Uma observação importante em direção à democracia representativa buscando a efetivação dos direitos humanos foi a criação dos Planos Nacionais de Direitos Humanos, cuja atenção voltou-se para os grupos vulneráveis, com o propósito de dá-los voz, como também de protegê-los, haja vista a criação de órgãos como as secretarias nacionais, os conselhos já mencionados, num movimento mais abrangente e inclusivo.

Os conselhos de cidadania representam um legítimo instrumento na estrutura do Estado Democrático de Direito, que, diante dos problemas apresentados no modelo proposto, necessitam de uma adequação para firmar definitivamente o diálogo mais fluido entre o cidadão e o Estado, a partir de atuação e participação mais direta da sociedade.

Referências

ABBOUD, Georges. **Ativismo Judicial: os perigos de se transformar o STF em inimigo ficcional**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo**. 3ª Ed. Renovar: Rio de Janeiro, 2014.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da democracia participativa**. Malheiros Editores: São Paulo, 2001.

BRASIL. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 26 nov. 2023

BRASIL. **Decreto n. 10.087, de 05 de novembro de 2019**. Declara a revogação, para os fins do disposto no art. 16 da Lei Complementar n. 95, de 26 de fevereiro de 1998, de decretos normativos. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10087.htm#art1> Acesso em: 05 Dez. 2023

BRASIL. **Decreto n. 592, de 06 de julho de 1992**. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgação. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm> Acesso em: 03 Dez. 2023

BRASIL. **Lei n. 9.709, de 18 de novembro de 1998**. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9709.htm> Acesso em: 26 nov. 2023

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **STF referenda liminar que autoriza estados e municípios a importar vacinas**. Disponível em: < https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=461090&ori=1#:~:text=STF%20referenda%20liminar%20que%20autoriza,sempre%20respeitando%20as%20evid%C3%AAncias%20cient%C3%ADficas.> Acesso em 25.02.2024

COHN, Amélia. **A participação social e os conselhos de políticas públicas: avanços e dilemas na institucionalização da relação estado-sociedade no Brasil**. Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2011. (Textos para Discussão CEPAL-IPEA, 29). Disponível em: <https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs_Ipea_Cepal/tdcepal_029.pdf > Acesso em: 26 nov. 2023

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (UNICEF). **Declaração Universal dos Direitos Humanos - DUDH**. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos> Acesso em: 26 nov. 2023

GOHN, Maria da Glória. **Ativismos no Brasil: movimentos sociais, coletivos e organizações sociais civis: como impactam e por que importam?** Petrópolis, RJ: Vozes, 2022.

LAMY, Marcelo. **Metodologia da Pesquisa**: técnicas de investigação, argumentação e redação. 2ª ed. - São Paulo, SP: Matrioska Editora, 2020.

LEAL, Mônia Clarissa Hennig. **A Constituição como princípio: os limites da jurisdição constitucional brasileira**. Barueri, SP: Manole, 2003.

MORLINO, Leonardo. **How to access democracy in Latin America?** LUISS School of Government, Working Paper Series, 2014. Disponível em: https://www.academia.edu/106135597/How_to_Assess_Democracy_in_Latin_America Acesso em: 25 Nov. 2023

O'DONNELL, Guillermo. **Democracia Delegativa?** Trad. Novos Estudos, n. 31 – Out/1991. Disponível em: <https://uenf.br/cch/lesce/files/2013/08/Texto-2.pdf> Acesso em: 05 Dez. 2023

OLIVEIRA, Danilo; SOARES, Ricardo Maurício Freire. **Direito, desenvolvimento e políticas públicas: um diálogo necessário**. In: MATOS, Caê; SOUZA, Nadialice Francischini de; FIGUEIRÊDO NETO, Pedro Camilo de (orgs.). Multidireitos XIII: Direito Privado em debate. Salvador: Mente Aberta, 2023, p. 85-94.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento** (PNUD). Disponível em: <https://www.undp.org/pt/brazil> Acesso em: 05 Dez. 2023

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OECD). **Preventing Policy Capture: Integrity in Public Decision Making**, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, 2017. Disponível em: <https://read.oecd-ilibrary.org/governance/preventing-policy-capture_9789264065239-en#page4> Acesso em: 22 nov. 2023

PIOVESAN, Flávia. **Temas de Direitos Humanos**. São Paulo: Editora Saraiva, 2018. *E-book.* ISBN 9788553600298. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553600298/. Acesso em: 28 mai. 2023.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. 5ª ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

RANIERI, Nina. **Teoria Geral do Estado: do Estado de Direito ao Estado Democrático de Direito**. 2ª ed. Barueri [SP]: Manole, 2019.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **O princípio da dignidade da pessoa humana e a exclusão social**. Revista Brasileira do Instituto de Direitos Humanos, v. 2, n. 2, 2001, pp. 49-67. Disponível em: <https://revista.ibdh.org.br/index.php/ibdh/article/view/29/30> Acesso em: 29 mai. 2023

SEN, Amartya. **Chapter 1 The Concept of Development**. *In*: Chenery, H. and Srinivasan, T.N., Handbook of development economics, Volume 1. Elsevier Science Publishers B.V., 1988. Disponível em: <https://people.brandeis.edu/~teuber/Sen,%20The%20Concept%20of%20Development.pdf>

THE WORLD BANK. **World Development Report 2017: Governance and The Law**. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2017> Acesso em: 26 out. 2023

[i] Esse trabalho foi apresentado originalmente na I Jornada dos Sistemas de Garantias dos Direitos Humanos, realizada em 13 de dezembro de 2023, pelo Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Direito da Saúde da Universidade Santa Cecília (UNISANTA), Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Direitos Humanos da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUCSP) e Observatório da Implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Ordem dos Advogados do Brasil no estado de São Paulo.