



**Captura Crítica**

Direito, Política, Atualidade

**SOVIETES E CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: SEMELHANÇAS E  
DIFERENÇAS SOB UM PRISMA HISTÓRICO**

*Soviets y Consejos de Políticas Públicas en Brasil: Similitudes y  
Diferencias bajo una perspectiva histórica*

*Soviets and Public Policy Councils in Brazil: Similarities and Differences  
under a historical prism*

**Luiza Landerdahl Christmann** 

Centro Universitário Católica de Santa Catarina, Santa Catarina,  
Brasil.

E-mail: [luiza.christmann@catolicasc.org.br](mailto:luiza.christmann@catolicasc.org.br)

Artigo recebido em 12/02/2024.

Aceito em 23/08/2024.

Captura Crítica: direito, política, atualidade. Florianópolis, v. 13, n. 1, p. XX-XX, 2024.  
e-ISBN: 1984-6096



Este trabalho é licenciado sobre a Creative Commons Attribution 4.0

Este trabajo es licenciado bajo Creative Commons Attribution 4.0

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0

## SOVIETES E CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: SEMELHANÇAS E DIFERENÇAS SOB UM PRISMA HISTÓRICO

**Resumo:** A história recente do Brasil (2014 – 2023) evidenciou a disputa política existente a respeito dos conselhos como espaços de participação popular. Assim, adotando uma abordagem histórica do fenômeno dos conselhos, este ensaio se propôs a identificar as semelhanças e as diferenças entre os soviets e os conselhos gestores de políticas públicas instituídos pela Constituição Federal de 1988, a fim de contribuir para uma análise crítica desses instrumentos democráticos pelo jurista..

**Palavras-chave:** Soviets; Conselhos de políticas públicas; Constituição Federal de 1988.

**Resumen:** La historia reciente de Brasil (2014 - 2023) evidenció la disputa política existente sobre los consejos como espacios de participación popular. Así, adoptando un enfoque histórico del fenómeno de los consejos, este ensayo se propuso identificar las similitudes y las diferencias entre los soviets y los consejos gestores de políticas públicas instituidos por la Constitución Federal de 1988, con el fin de contribuir a un análisis crítico de estos instrumentos democráticos por el jurista.

**Palabras-clave:** Soviets; Consejos de políticas públicas; Constitución Federal de 1988.

**Abstract:** The recent history of Brazil (2014 - 2023) highlighted the political dispute regarding the councils as arena of popular participation. Thus, adopting a historical approach to the phenomenon of the councils, this essay aimed to identify the similarities and differences between the soviets and the public policy management councils instituted by the Federal Constitution of 1988, to contribute to a critical analysis of these democratic instruments by the jurist.

**Keywords:** Soviets; Public policy councils; Federal Constitution of 1988.

### 1 Introdução

Os direitos fundamentais reconhecidos na Constituição Federal de 1988, em especial os direitos sociais e os direitos difusos, dependem da formulação e implementação de políticas públicas para sua efetivação. Considerando que as políticas públicas são formuladas no contexto do processo político, porém demandam, para sua execução, a criação de inúmeras normas jurídicas que regulam a atuação da Administração Pública para sua execução, entende-se que a temática em questão é relevante para o Direito.

Nesse contexto, destacam-se os conselhos gestores pela sua importância prática no processo de implementação das políticas públicas, como espaços de tomada de decisão em que a sociedade civil pode atuar. Por vezes, a existência de conselhos de políticas públicas atuantes se constitui em exigência legal para o recebimento de verbas orçamentárias por parte dos entes federativos, como no caso da política pública de saúde – gozando, inclusive, de embasamento constitucional. Em outros casos, a criação desses espaços se mostra como

estratégia política governamental, alcançando até mesmo a condição de característica da forma de gestão.

Nos últimos anos, a divergência política em torno do papel dos conselhos de políticas públicas ficou evidente na esfera federal. No governo Dilma, foi editado o Decreto 8243/2014, o qual instituiu a Política Nacional de Participação Social, que possuía o objetivo de “[...] fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil.” (Brasil, 2014), conforme seu artigo 1º. Para isso, o decreto estabelecia no art. 6º, inciso I, o conselho de políticas públicas como instância e mecanismo de participação social, o qual era conceituado como “instância colegiada temática permanente, instituída por ato normativo, **de diálogo entre a sociedade civil e o governo para promover a participação no processo decisório e na gestão de políticas públicas**” (Brasil, 2014, grifo nosso), nos termos do seu artigo 2º, II.

Entretanto, em 2019, com o início do governo Bolsonaro, foi editado o Decreto 9759/2019, que extinguiu colegiados e estabeleceu restrições para a constituição desses espaços na administração pública federal – entre eles, os conselhos de políticas públicas criados por decreto ou ato normativo inferior – revogando, expressamente, o Decreto de 2014, medida que foi entendida por especialistas em políticas públicas como um retrocesso institucional.

Em 1º de janeiro de 2023, com caráter simbólico, foi editado o Decreto 11.371, revogando a referida normativa do governo Bolsonaro (Brasil, 2023a); posteriormente, em 31 de janeiro, dois novos decretos foram editados – 11.406 e 11.407 – os quais instituíram o Conselho de Participação Social da Presidência da República (composto por 6 assentos do governo e 68 representantes da sociedade civil, de diferentes organizações) (Brasil, 2023b) e o Sistema de Participação Social (com a finalidade de “estruturar, coordenar e articular as relações do Governo federal com os diferentes segmentos da sociedade civil na aplicação das políticas públicas.”, conforme artigo 2º) (Brasil, 2023c).

A referida disputa política em torno desses colegiados, com ênfase para os conselhos gestores de políticas públicas, mostra a relevância do tema e convida o jurista a entender melhor o papel desses espaços. Neste cenário, este ensaio possui como objetivo geral fornecer elementos de reflexão para a compreensão dos conselhos como instrumentos para a consolidação da democracia brasileira, por meio da perspectiva histórica (Lopes, 2002, p. 17-27). Algumas perguntas que se busca responder são: 1. Conselhos de políticas públicas são espaços de tomada de decisão que compõem a estrutura do Estado ou que se contrapõem a

ele? 2. Os conselhos de políticas públicas previstos na legislação brasileira possuem alguma relação com organizações existentes no passado? 3. Em que medida os conselhos se relacionam com o projeto neoliberal, carreado por meio das reformas dos anos 1990?

Por meio do método de abordagem dedutivo (Marconi; Lakatos, 2007, p. 63) e do método de procedimento histórico e comparativo (Marconi; Lakatos, 2007, p. 91), e adotando como marco teórico as obras de Boaventura de Sousa Santos (2002a; 2002b) e de Maria da Glória Gohn (2006; 2011), o objetivo deste ensaio é, ao final, identificar diferenças e semelhanças entre as primeiras experiências conselhistas dos séculos XIX e XX e os conselhos existentes sob a normatividade brasileira contemporânea, de modo a identificar em que medida são experiências da mesma natureza ou não, assim como apontar limitações aos conselhos pós CF/88.

Para isso, dividiu-se este ensaio em duas seções. Na primeira, buscou-se conhecer os possíveis antecedentes desse fenômeno político-jurídico no âmbito das revoluções ocorridas no final do século XIX e início do século XX, tendo em vista o fato de se apresentarem como experiências marcantes da história humana. Na segunda seção, teve-se o intuito de compreender o surgimento dos conselhos no contexto da luta pela redemocratização nos anos 1980 no Brasil e, então, abordou-se criticamente o processo de institucionalização desses espaços na realidade de reforma do Estado como consequência de um movimento ambíguo e contraditório carreado por diferentes projetos políticos.

## **2 A Comuna de Paris, os soviets e demais conselhos operários: da revolução à crise do Estado Providência**

A modernidade ocidental como paradigma sociocultural emergiu a partir dos séculos XVI e XVII, e constituiu-se de forma contraditória na tentativa de coordenar a promessa de emancipação social com a necessidade de regulação social. Um dos fundamentos mais relevantes nessa construção foi o contrato social, que estabeleceu as bases para a explicação racional do poder do Estado frente aos indivíduos na condição de cidadãos (obrigação vertical), assim como da relação entre os indivíduos, na condição de burgueses (obrigação horizontal). De forma complementar, porém independente, o capitalismo burguês constituiu-se, especialmente ao longo do século XIX, como o modo de produção econômica e reprodução social dominante. (Santos, 2002a, p. 119-139).

Essa realidade tornou-se paulatinamente conflituosa, na medida em que a tensão entre regulação e emancipação – ambas constituídas como promessas do paradigma moderno – foi se mostrando cada vez mais difícil de equilibrar. O Estado constitucional liberal passou gradualmente a se adaptar de modo a corresponder às necessidades do capitalismo. Nesse sentido,

A soberania do povo transformou-se na soberania do Estado-nação dentro de um sistema inter-estatal; a vontade geral transformou-se na regra da maioria (obtida entre as elites governantes) [...]; o direito separou-se dos princípios éticos e tornou-se um instrumento dócil da construção institucional e da regulação do mercado [...]. (Santos, 2002a, p. 140).

É no cenário da eclosão dessa tensão que as experiências conselhistas da Comuna de Paris, os sovietes e conselhos operários diversos apresentaram-se como irrupções sociais que questionaram o modo de produção capitalista burguês, assim como a estrutura política do poder do Estado, apresentada sob a forma de uma democracia representativa liberal de amplitude bastante restrita (Andrade, 2011, p. 4). Logo, foram formas de organização popular, com forte base no operariado das fábricas, que surgiram em contextos revolucionários.

A primeira característica fundamental desses conselhos é, logo, o fato de se relacionarem com revoluções, a qual se constitui em um dos dois paradigmas de transformação social da modernidade ocidental<sup>1</sup>, sendo exercida contra o Estado (Santos, 2008, p. 51-62). Dessa forma, na medida em que questionaram o poder do Estado, foram capazes de levantar indícios sobre as insuficiências existentes no contrato social forjado no paradigma da modernidade, na medida em que a ênfase no princípio do mercado nesse período do capitalismo liberal<sup>2</sup> ocorreu em detrimento do princípio do Estado e da comunidade, limitando substancialmente o caráter igualitário do contrato ao restringir a democracia representativa por meio de critérios econômicos, raciais e de gênero (Santos, 2002a, p. 119-128).

---

<sup>1</sup> Segundo Santos (2008, p. 341-345), o outro paradigma é o reformismo, que pressupõe que a sociedade é o ente problemático da relação, de modo que a transformação é exercida pelo próprio Estado.

<sup>2</sup> Santos (2002a, p. 139-164) entende ser possível compreender o desenvolvimento do capitalismo por meio da sua divisão em três períodos: o primeiro seria o período do capitalismo liberal, que se realiza ao longo do século XIX, porém com um período de transição em suas últimas três décadas; o segundo, é o capitalismo organizado, que atinge seu desenvolvimento máximo nas duas primeiras décadas após a 2ª Guerra Mundial, e o terceiro período é chamado de capitalismo desorganizado, que inicia no final do anos 1960 e continua até hoje, ainda que com mudanças significativas.

A Comuna de Paris foi o primeiro e mais simbólico desses fenômenos. Quase cem anos após o início da Revolução Francesa, que trouxe como promessa a igualdade política entre os cidadãos e o fim do Antigo Regime, a Comuna de Paris se instalou com a tomada do poder pela Guarda Nacional francesa, composta principalmente por operários e artesãos<sup>3</sup>, em 18 de março de 1871 (Espaço Marx – SP, 2002, p. 8). Em meio à guerra entre Napoleão III e a Prússia de Bismarck – mais especificamente entre as classes burguesas das duas nações – os soldados proletários da Guarda Nacional da França revoltaram-se contra seu próprio governo. O governo francês, frente a isso, realizou investidas para suprimir o movimento, porém não foi bem-sucedido, fugindo para Versalhes.

Após tomarem o poder, os comunardos iniciaram uma série de transformações sociais, porém as mais relevantes foram as alterações de caráter político. Em todos os níveis possíveis, instituíram-se espaços de decisão política colegiada, constituídos por delegados eleitos em mandato imperativo e revogável por prazos curtos de 15 a 30 dias. Mesclaram-se conselhos de base territorial – principalmente com referência aos bairros de Paris – e de base profissional. (Nascimento, 2002, p. 25).

É interessante observar, entretanto, que antes da efetiva tomada do poder, já era possível identificar as bases populares de criação e fortalecimento da Comuna. Em setembro de 1870, em cada um dos 20 bairros, era eleito, em reuniões públicas, um comitê de vigilância; juntamente a isso, um comitê central dos 20 bairros foi formado, com 4 delegados de cada bairro de Paris. Já em 15 de fevereiro de 1871, reuniram-se delegados dos batalhões da Guarda Nacional de 18 bairros, e decidiram pela criação de um comitê central da Guarda. Foi nesse comitê central que foram elaborados os estatutos da Comuna, que estabeleceram a criação de três instituições essenciais: comitê central dos 20 bairros; conselho federal da Associação Internacional dos Trabalhadores e comitê central da Guarda Nacional. (Nascimento, 2002, p. 25). Organizando-se para a insurreição, os comunardos estabeleceram as bases para a construção de um novo Estado.

De 30 de abril a 5 de maio de 1871, a Comuna eleita em 26 de março por sufrágio universal e majoritariamente formada por trabalhadores da produção tomou um conjunto de decisões tendentes a destruir o Estado burguês e edificar a democracia direta<sup>4</sup>, uma sociedade socialista autogestionária. (Nascimento, 2002, p. 25).

<sup>3</sup> Foi uma revolução operária: 84% dos comunardos aprisionados eram trabalhadores manuais; 30% dos membros do Conselho Geral da Comuna eram operários; uma grande pressão social também foi exercida pelos operários, que era intermediária entre artesão e proletariado de fábrica, dado o estágio do capitalismo em que se encontravam. (Willard, 2002, p. 17).

<sup>4</sup> Utilizando-se o adjetivo “direta” para completar o sentido de democracia não se quer dizer que a democracia tenha sido exercida diretamente por todos no sentido em que ela ocorreu na democracia ateniense. Tal adjetivo,

Essa revolução política alcançou também algumas mudanças em nível social surpreendentes para a época. De maneira exemplificativa, Willard (2002, p. 22) aponta que se tratou de um processo que valorizou o papel das mulheres, de modo que elas criaram a União das Mulheres, consistente movimento feminino de massa; encabeçaram projetos de instrução para meninas, com a finalidade de afastar as mulheres do domínio da Igreja; as mulheres também obtiveram salários iguais para trabalhos iguais aos homens e foram combatentes nas barricadas durante a chamada Semana Sangrenta. Por fim, ressalta-se que a Comuna atribuiu reconhecimento legal às famílias constituídas fora do casamento.

Diante dos elementos apontados, é possível perceber algumas das razões pelas quais essa experiência conselhistas – que iniciou como modo de organização da revolução e se consolidou após ela como nova forma de poder político – se constituiu como um “evento fundador” (Willard, 2002, p. 16). Ela serviu como inspiração para a criação dos soviets na Rússia, antes mesmo da Revolução de 1917, e para a criação de tantos outros conselhos operários, como os de Turim (Itália), da Alemanha, da Iugoslávia, da Espanha, da Hungria e da Polônia (Teixeira, 2000, p. 99-102).

A Comuna de Paris sobreviveu às pressões resultantes da união das burguesias francesa e prussiana por setenta e dois dias. Com o fim da experiência, ocorreu o fuzilamento de mais de 30 mil homens e mulheres, e a condenação de mais de 36 mil pessoas à pena de morte, trabalhos forçados, deportação, reclusão e prisão (Espaço Marx – SP, 2002, p. 11).

Adotando o critério cronológico, têm-se os soviets de Petrogrado, em 1905, reforçados em 1917 pela grande Revolução Russa. Inicialmente, destaca-se que a palavra russa *soviete* é traduzida precisamente pela expressão *conselho*, razão pela qual, na realidade russa desse período histórico, podem ser tratados como sinônimos. Em segundo momento, não obstante a diferenciação que consta inclusive do título dessa subseção, os soviets foram conselhos que tiveram base no operariado; logo, foram também conselhos operários. A separação e a diferenciação terminológica se deve, portanto, principalmente à extensão deste fenômeno na Rússia e ao seu pioneirismo no século XX<sup>5</sup>.

---

por certo não o mais adequado no âmbito da ciência política, busca representar a concretização de uma democracia que é capaz de expressar os ideais das coletividades concretas que se apresentavam revoltadas em um nível não alcançado pela democracia representativa vigente à época. Porém, também Andrade (2011, p. 5) se refere à democracia direta ao falar de maneira ampla às experiências democráticas conduzidas pelas massas operárias nas revoluções do século XX, dentre as quais cita a revolução espanhola de 1936, a revolução chinesa de 1949, a revolução boliviana de 1952, a revolução cubana de 1959 e a revolução portuguesa de 1974.

<sup>5</sup> A denominação distinta, retratando o reconhecimento da relevância histórica dos soviets em relação às outras experiências conselhistas operárias, aparece em Gohn (2006, p. 5-6), Teixeira (2000, p. 99-102), Rotolo (2008, p. 94) e Andrade (2011, p. 5-7).

É possível entender conselhos operários como os órgãos colegiados que possuem as seguintes características:

a) referência a coletividades concretas – neste caso os operários ocupados nas diversas empresas que lhes determinam o corpo eleitoral e a composição; b) formação baseada no princípio da delegação por parte de tais coletividades, em geral a modo de mandato imperativo e revogável; c) fusão, no âmbito de seus poderes, das funções legislativa e executiva. (Follis, 1997, p. 235).

No âmbito desse conceito, Follis (1997, p. 235) inclui os soviets e muitas experiências conselhistas ocorridas em lutas operárias iniciadas em 1915. Nesse cenário, ressalta-se que a origem dos conselhos (de) operários remete aos locais de trabalho, no contexto de empresas, tendo surgido como alternativa à crise de representação sindical, em razão do aliciamento de suas forças durante a Primeira Guerra Mundial (Follis, 1997, p. 235). Foram, assim, conselhos voltados para questões essencialmente gerenciais do trabalho e organizados a partir das bases funcionais de atuação. De modo posterior ou simultâneo, conselhos que reuniam delegados de operários de diversas empresas passaram a se constituir, adotando como base de atuação a territorialidade. É, portanto, da correlação entre esses dois tipos de experiências, que em certas ocasiões formaram estruturas piramidais, que os conselhos passaram a ser concebidos como instituições políticas. (Follis, 1997, p. 237-238).

De fato, com a consolidação da revolução soviética, os soviets deixaram de ser espaços que desafiavam o poder instituído para se tornarem institucionalizados. Para alguns teóricos socialistas, essa realidade significava propriamente a concretização do processo revolucionário socialista, de modo que os conselhos não seriam somente um meio para tal, mas o seu próprio fim<sup>6</sup> (Follis, 1997, p. 238).

Nesse sentido, posicionou-se Rosa Luxemburg, militante na revolução alemã, a qual ocorreu entre 1918 e 1923. Rosa Luxemburg acreditava que a revolução somente poderia se desenvolver como um processo protagonizado pelas massas, que jamais deveria ser imposto pelos dirigentes do então Partido Comunista Alemão. Luxemburg passou longo período da primeira guerra mundial presa, tendo sido libertada em dezembro de 1918, quando o governo alemão concedeu anistia aos presos políticos. Durante dois meses, ela atuou fortemente na revolução alemã, vindo a óbito em 15 de janeiro de 1919.

---

<sup>6</sup> Contudo, ao longo do período pós-revolucionário os soviets foram perdendo espaço e poder, visto que a perspectiva centralizadora de Estado prevaleceu, justificada pela pressão do capitalismo em nível internacional e pela guerra civil interna (Teixeira, 2000, p. 99-102).

Nesse curto espaço de tempo, entretanto, Luxemburg manteve um jornal – Spartakista *Die Rote Fahne* – circulando, com o intuito de veicular a propaganda da revolução na esperança de que as massas se engajassem no processo, e escreveu o texto “O que quer a Liga Spartakus?”, no qual expôs seu entendimento de que somente os conselhos operários seriam legítimos para substituir o estado burguês na condição de representantes da classe trabalhadora (Rotolo, 2008, p. 96). Assim, “para Rosa e os Spartakistas, os conselhos deveriam exercer as tarefas do Executivo e do Legislativo, constituindo uma nova estrutura de poder, mais participativa e mais democrática” (Rotolo, 2008, p. 97).

Além dos conselhos alemães citados, também podem ser relatadas outras experiências. Na Itália, em 1906 os operários de fábrica organizaram-se em conselhos, a fim de reivindicar direitos; em 1919, já mais organizados, eles se transformaram em conselhos de fábrica e se apresentam como primórdios de uma nova forma de poder, de Estado. Entretanto, em 1920, são derrotados na grande greve de Turim, de modo que perdem a capacidade de organização e mobilização. (Teixeira, 2000, p. 99-102).

Na Espanha, o histórico dos conselhos remete a formas embrionárias ainda ao final do século XIX, e sua atuação foi mais longa e esteve ligada diretamente aos processos revolucionários. Durante a Guerra Civil espanhola, entre 1934 e 1939, atuaram contra a instalação do regime franquista, até que foram vencidos. Em 1955, as *comisiones obreras* voltam a se estruturar, em nível provincial e nacional, militando contra o regime franquista e mobilizando a realização de greves. (Teixeira, 2000, p. 99-102).

Também na década de 1950, Hungria e Polônia são exemplos de países do Leste Europeu nos quais a influência da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas conduziu a um Estado fortemente centralizado e burocrático, motivo pelo qual a constituição de conselhos de fábrica – e inclusive de distritos, municípios e províncias – apresentou-se como reação por parte de grupos dissidentes. (Teixeira, 2000, p. 99-102). Foi, entretanto, na Iugoslávia que os conselhos constituíram uma forma duradoura e complexa de poder como alternativa ao poder centralizado do Estado, cuja experiência especificou-se na forma da “autogestão”.

A autogestão, em sentido lato, pressupõe um sistema de organização das atividades sociais com duas características essenciais: “A primeira é a superação da distinção entre quem toma as decisões e quem as executa [...]. A segunda é a autonomia decisória de cada unidade de atividade, ou seja, a superação da interferência de vontades alheias às coletividades concretas [...]” (Follis, 1997, p. 74) que realizam o processo de deliberação. Como é possível observar, os elementos essenciais apresentados em muito se assemelham às características

definidoras dos conselhos operários; entretanto, quando se fala do sistema de autogestão<sup>7</sup>, a coletividade concreta não se resume aos operários, mas pode se estender a outros espaços, como a escola e o bairro.

Ainda que possuam semelhanças, Follis (1997, p. 77) ressalta a necessidade de diferenciar a proposta da autogestão, e sua concretização na experiência iugoslava, dos fenômenos do autogoverno e da democracia direta, visto que, com primeiro elemento diferenciador, esses dois últimos remetem à organização político-territorial, enquanto a autogestão confere primazia para as bases funcionais (atividade econômica da coletividade concreta). Por outro lado, a autogestão possui como concepção essencial a busca pela desburocratização, que se traduz, dentre outros aspectos, no rompimento da distinção das funções legislativas e executivas. Por fim, diferentemente da democracia direta, a autogestão exige também a existência de um sistema de representação por delegação, ainda que anteriormente a isso as bases da decisão iniciem em espaços como assembleias gerais. (Follis, 1997, p. 77).

As diversas experiências conselhistas relatadas aqui, ocorridas em contextos nacionais com suas devidas particularidades, compartilharam, contudo, do perfil contestatório ao poder do Estado, constituindo-se como meios de organização de luta que, em alguns casos, institucionalizaram-se em novo tipo de poder. Igualmente é indispensável ressaltar que se estruturaram a partir de bases funcionais, mas também por vezes utilizaram referências territoriais de organização. Por fim, é mister observar que os membros desses conselhos eram proletários, militantes, soldados, que representavam diretamente os seus grupos, sem que houvesse instituições intermediárias entre as coletividades e os delegados, na medida em que a insatisfação com os sindicatos, possíveis instituições intermediárias, foi um dos motivos de constituição dos conselhos.

Depois da década de 1950, as menções históricas de experiências conselhistas vão se tornando mais escassas e especialmente restritas a países do leste europeu sob influência do regime soviético – mesmo assim, cada vez mais limitadas, tendo em vista a centralização do poder no Estado. Isso se deve ao fato de que na Europa ocidental as revoluções socialistas foram vencidas pelo Estado burguês, ou sequer ocorreram de maneira massiva, visto que esse reconheceu a necessidade de ceder às reivindicações do proletariado.

---

<sup>7</sup> Segundo Follis (1997, p. 75), a expressão tornou-se amplamente conhecida na linguagem política por volta dos anos 1950, justamente em razão da experiência da Iugoslávia.

Nesse contexto, como compreender a passagem dos conselhos na condição de movimentos de contestação ao Estado para os conselhos como espaços institucionais que fazem parte do Estado? A fim de que se possa realizar essa transição de modo contextualmente coerente, entende-se necessário desenhar os principais aspectos desse itinerário, com ênfase nas alterações que o Estado vivenciou nesse período.

Principalmente após a Segunda Guerra Mundial, a devastação deixada pelas batalhas no continente europeu fortaleceu a visão de que não seria possível deixar às forças do mercado a reconstituição das sociedades; seria indispensável a atuação do Estado nesse processo. Hobsbawm (1995, p. 253-276), ao abordar a chamada Era de Ouro, ou Anos Dourados, apresenta alguns indícios sobre a maneira como esse período se construiu:

Todos queriam um mundo de produção e comércio externo crescentes, pleno emprego, industrialização e modernização, e estavam preparados para consegui-lo, se necessário, por meio de **um sistemático controle governamental [...]**, e da cooperação com movimentos trabalhistas organizados, contanto que não fossem comunistas. **A Era de Ouro do capitalismo teria sido impossível sem esse consenso de que a economia de empresa privada [...] precisava ser salva de si mesma para sobreviver.** (Hobsbawm, 1995, p. 268, grifos nossos).

Consolidou-se, dessa forma, a passagem do capitalismo liberal para o capitalismo organizado e do paradigma da revolução para o paradigma do reformismo (Santos, 2002a, p. 175-185). O reformismo em questão foi caracterizado pela concepção de que toda mudança social deve ser normalizada, o que ocorre pelos mecanismos da repetição e da melhoria, na medida em que a primeira significa a ordem, a estabilidade, enquanto a segunda significa o progresso, geralmente obtido pelo crescimento econômico. Logo, toda proposta de ruptura passa a ser concebida como impossível ou irracional.

Nessa nova realidade, o Estado assumiu o papel de protagonista na função de equilibrar interesses antagônicos, de modo que buscou conciliar as promessas de distribuição social dos resultados do capitalismo e de democratização do sistema político – bem representadas pelo adjetivo “social democracia” – com a vigência de uma sociedade de classes, cujo poder político dominante pertencia à burguesia nacional (Santos, 2002a, p.139-152). O ápice do paradigma reformista no século XX foi o Estado de Bem-Estar social, ou Estado Providência, nos países da Europa Ocidental, dentre outros capitalistas desenvolvidos, e o Estado desenvolvimentista nacionalista nos países periféricos e

semiperiféricos – no Brasil, em especial nos governos de Getúlio Vargas (1930-1945) e o governo de Juscelino Kubitschek (1956 – 1960) (Curado, 2017, p. 133- 134).

O Estado Providência representou a passagem da cidadania cívica e política para a cidadania social, mediante o reconhecimento legal e a criação de uma burocracia estatal a fim de viabilizar o acesso aos direitos sociais, como saúde, educação, habitação, e regulamentação das relações de trabalho. Nesse contexto, cabe ressaltar que esse processo político e jurídico de reestruturação do Estado – que também impactou o Direito, mediante modificações que se referem especialmente à quebra da dicotomia liberal entre direito público e direito privado (Facchini Neto, 2010, p. 48-51) – foi resultado das pressões conduzidas pelo movimento operário por meio dos próprios conselhos (Santos, 1991, p. 145-148).

Assim, o reformismo implicou uma específica articulação entre os princípios estruturantes do pilar da regulação social:

Estabeleceu-se um círculo virtuoso entre o princípio do Estado e o princípio do mercado de que ambos saíram reforçados, enquanto **o princípio da comunidade**, assente na obrigação política horizontal cidadão a cidadão, **foi totalmente descaracterizado** na medida em que o reconhecimento político da **cooperação e da solidariedade entre cidadãos foram restringidos às formas [...] mediadas pelo Estado**. (Santos, 2008, p. 342, grifos nossos).

A manutenção do equilíbrio entre os momentos de repetição e de melhoria garantiram ao longo de algumas décadas a sensação de igualdade social e política que o reformismo nos países centrais prometia: como apontado, esses foram os Anos Dourados. Esse período representou entre vinte e cinco e trinta anos, iniciados para alguns no período entre guerras, mas tendo ocorrido em geral no período pós-segunda guerra até o início da década de 1970 (Hobsbawm, 1995, p. 253-255); tratou-se de um fenômeno essencialmente dos países capitalistas desenvolvidos. O pleno emprego se tornou realidade em muitos países da Europa Ocidental, que na década de 1950 alcançou a média de 1,5% de desemprego; a indústria se expandiu significativamente, inclusive nos países periféricos e semi-periféricos.

Porém, já no início da década de 1960 alguns fatos, hoje analisados retrospectivamente, podem ser tidos como sinais de que a Era de Ouro estava alcançando seus limites. O fato é que esse mesmo período vivenciou uma grande *revolução cultural*, nos mais diversos âmbitos, para a qual o movimento estudantil e a eclosão de maio de 1968 podem ser tidos como ícones mundiais. A inserção da mulher no mundo do trabalho foi um dos grandes fatores propulsores dessa revolução cultural e que está intimamente ligada com a

possibilidade de planejamento reprodutivo, por meio dos anticoncepcionais, e com a liberdade obtida através da separação (desquite) e do divórcio – o que certamente fortaleceu e foi fortalecido pelos movimentos feministas. A cultura popular, como o rock e o *blue jeans*, foi aceita e tomada entre os jovens como referência pelas classes média e alta dos países centrais (Hobsbawm, 1995, p. 317-323).

Surgiu assim um novo ator social que detinha na liberação pessoal e social os meios para “[...] despedaçar as cadeias do Estado, dos pais e do poder dos vizinhos, da lei e da convenção”. (Hobsbawm, 1995, p. 326). O movimento estudantil confrontava a ideologia do produtivismo e do consumismo na medida em que era capaz de perceber, mesmo em meio a uma sensação relativa de paz, as opressões no âmbito do trabalho e da sociedade, assim como o peso burocrático do Estado (Santos, 1991, p. 148-150; Leher, 2003, p. 207-208). Isso porque o Estado Providência estabeleceu, por meio de suas instituições, um

[...] desenvolvimento societal que aumentou o peso burocrático e a vigilância controladora sobre os indivíduos; sujeitou estes mais do que nunca às rotinas da produção e do consumo; criou um espaço urbano desagregador e atomizante, destruidor das solidariedades das redes sociais de interconhecimento e de entajuda; promoveu uma cultura mediática e uma indústria de tempos livres que transformou o lazer num gozo programado, passivo e heterônomo, muito semelhante ao trabalho. (Santos, 1991, p. 148).

Em suma, é possível compreender, dentre outros fatores e aspectos, que a juventude da década de 1960 e 1970 expressou a perda do potencial questionador do instituído decorrente da transfiguração do princípio da comunidade e, diante do novo cenário que se descortinava, protestou por autonomia e liberdade (sexual e cultural, individual e coletiva).

Entretanto, se por um lado o Estado Providência, por meio de suas instituições, pode ter desestruturado as relações sociais de ajuda mútua, a própria revolução cultural é também fomentadora dessa atuação, na medida em que acelerou o desmantelamento das “texturas sociais” que ligavam os seres humanos, das solidariedades de grupo não econômicas, como a família e a vizinhança – de modo que esses serviços sociais e pessoais precisavam ser cumpridos por esse Estado (Hobsbawm, 1995, p. 334). Em outras palavras, se o controle do Estado Providência sobre a sociedade solapou suas bases, produzindo a revolução cultural, também as consequências da revolução cultural alimentaram a necessidade do Estado Providência – o que ressalta a complexidade da inter-relação dos dois fenômenos.

Certamente, a decadência do Estado Providência, com o fim dos Anos Dourados, acentuou os efeitos perversos desse processo de desagregação social, especialmente com a crise do petróleo em 1973, quando o preço do barril aumentou vertiginosamente, interferindo na dinâmica econômica de um mundo que se tornava globalizado. Assim, a partir da década de 1980 o Estado foi se tornando incapaz de corresponder às necessidades do capitalismo, que sofrera grandes transformações, e simultaneamente passou a se tornar insuficiente na provisão de seguridade social. É, então, nesse contexto que se insere o processo de redemocratização política do Estado brasileiro.

### **3 Redemocratização e o Consenso de Washington: a institucionalização dos conselhos em meio às duas reformas no Brasil**

A redemocratização se constituiu em um processo lento e gradual, tendo como marco temporal de referência o ano de 1985, ano da promulgação da Emenda Constitucional n. 26, que estabeleceu a convocação para a composição da Assembleia Constituinte. Tratou-se de uma transição institucional relativamente negociada, na medida em que somente por meio de pressões sociais obteve-se a saída dos militares do poder, o que foi encabeçado pela Ordem dos Advogados do Brasil. Por outro lado, mediante a promulgação da Lei da Anistia, já em 1979, houve o perdão pelos crimes cometidos pelos agentes do Estado, sem que, no entanto, tenha ocorrido propriamente um debate em torno de seus termos (Silva, 2011, p. 200).

Nesse processo histórico, duas grandes demandas populares democráticas foram apresentadas: a realização de eleições diretas para presidente em 1985, que levou multidões às ruas nos anos de 1983 e 1984, a qual não foi respondida, visto que Tancredo Neves e José Sarney foram eleitos indiretamente, e a convocação da Assembleia Constituinte, com eleições de parlamentares para isso – essa sim, concretizada. Em 15 de novembro de 1986 foram eleitos os parlamentares para a constituinte – 487 deputados federais e 49 senadores – sendo que se somaram a esse grupo 23 senadores eleitos em 1982, cujo mandato terminaria em 1991 (Silva, 2011, p. 200-201).

Ressalta-se, entretanto, que o grupo de parlamentares eleitos para elaborar a nova Constituição, rumo a uma nova fase do Estado e do direito brasileiro – uma constituição também material, não apenas formal – não foi dissolvido após a promulgação do documento;

pelo contrário, o poder constituinte originário tornou-se o poder constituinte derivado (Silva, 2011, p. 201). O compromisso dos parlamentares eleitos para a construção da nova institucionalidade brasileira passa a estar relacionado também com a sua condição de poder constituído, e com os interesses e preferências que tendem a decorrer dessa condição.

A nova Constituição recebeu a designação, pelo próprio presidente da assembleia constituinte – Ulysses Guimarães – de Constituição Cidadã, no sentido de uma constituição que reconheceu a relevância dos direitos sociais: a “governabilidade está no social. A fome, a miséria, a ignorância, a doença inassistida são ingovernáveis. A injustiça social é a negação do governo e a condenação do governo.” (Guimarães, 1988 apud Silva, 2011, p. 203). No que diz respeito à ordem econômica, o texto original adotou um posicionamento que priorizava os interesses da elite nacional na medida em que estabeleceu restrições às empresas estrangeiras e reconheceu uma reserva de mercado para empresas com capital nacional. Foi, portanto, tanto no âmbito da questão social quanto nas escolhas para a esfera econômica<sup>8</sup>, uma Constituição que se apresentava na contramão do projeto neoliberal global.

Porém, é indispensável ressaltar que os resultados do trabalho da assembleia constituinte de 1987, na medida em que se constituíram na disputa de diferentes projetos para o Brasil, são também uma resposta às demandas sociais, políticas e jurídicas apresentadas pela população brasileira organizada, especialmente na forma de movimento social. Tem-se, portanto, que a década de 1980 foi um grande ganho em termos de mobilização da sociedade organizada no processo de luta para incorporação constitucional de seus projetos (Correia, 2000, p. 57-59).

Exemplificativamente, podem-se destacar três searas em que a atuação dos movimentos populares foi essencial para o teor final dos dispositivos constitucionais: a saúde, com o Movimento Sanitário (Correia, 2000, p. 60-61); a política urbana, por meio do Movimento Nacional pela Reforma Urbana, e os canais de participação democráticos, cuja luta foi protagonizada pelos mais diversos grupos – movimentos classistas (sindicatos e demais de base operária) e transclassistas (feministas, ecológicos e negros, por exemplo) (Gohn, 2011, p. 54-55).

É nesse cenário que, no Brasil, os conselhos populares emergem como espaços de discussão e de preparo dos grupos para defesa de suas prioridades (Teixeira, 2000, p. 99-102; Neves, 2007, p. 397). Nesse sentido,

---

<sup>8</sup> Silva (2011, p. 204-205) destaca que esse Título da Constituição foi um dos que mais sofreu mudanças por meio de emendas constitucionais, de modo a retirar do Estado a prestação de serviços e atividades tidas como não exclusivas pela leitura neoliberal, principalmente ao longo da década de 1990.

O eixo articulatório central da temática da participação ainda continuou a ser, nos anos 1980, o da ocupação de espaços físicos para que se fizessem ouvir outras vozes além da dos que estavam no poder, para que se democratizasse a sociedade incluindo a diferença. Esse tipo de luta se concentrava em duas direções: junto às administrações locais, **como grupo de pressão junto aos governantes e a representantes do Legislativo federal, na busca de se construir uma nova institucionalidade** para o país que contemplasse **novas leis, mais democráticas, que institucionalizassem os canais de participação** (Gohn, 2011, p. 58, grifos nossos).

Atentando-se especialmente ao tema da participação popular, a articulação dos diversos movimentos sociais tinha como foco, portanto, a tentativa de influenciar a tomada de decisão dos poderes públicos (executivo e legislativo), de modo a viabilizar o reconhecimento legal de canais de participação democráticos em que tais grupos pudessem tomar parte do processo de decisão institucional. (Neves, 2007, p. 400). Assim, a Constituição Federal reconheceu inúmeros meios de atuação da sociedade – como as iniciativas populares de lei, o plebiscito, o referendo, a ação popular – dentre os quais se destacam os conselhos que, institucionalizados, passam a receber um específico adjetivo: conselhos gestores de políticas públicas.

Constitucionalmente, a participação da população foi assegurada pelo artigo 194, parágrafo único, inciso VII, que estabelece que a seguridade social – composta pela saúde, a previdência e a assistência social – será organizada com base no “caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados” (Brasil, 1988); pelo artigo 198, que define que as ações e serviços públicos de saúde serão organizados tendo como diretriz a participação da comunidade, e pelo artigo 204, que define que a assistência social será organizada com base na “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (Brasil, 1988). Esses espaços foram posteriormente previstos e regulamentados por leis específicas, como a Lei Complementar 8142/1990 e a Lei 8742/1993.

Diante da previsão desses espaços de participação da sociedade no texto constitucional e em leis específicas, principalmente ligadas aos temas da seguridade social em um primeiro momento, os conselhos passam a ganhar espaço na institucionalidade brasileira. Esse fenômeno passa a ocorrer ao longo dos anos 1990, como as legislações citadas permitem

perceber, o que produz um aumento vertiginoso no número dessas instituições<sup>9</sup>, principalmente em nível municipal, visto que eles se constituem em pressuposto obrigatório para o repasse de recursos entre os entes federativos (Gomes, 2003, p. 41-43).

Os conselhos gestores de políticas públicas têm as diretrizes gerais de composição previstas em legislação (setores que devem estar presentes), sendo que de forma concreta as entidades titulares dos assentos de cada setor são definidas em normativas próprias, contando-se sempre com a presença governamental e da sociedade, geralmente com representação paritária (Gohn, 2006, p. 6-7). Como regra, são constituídos para operacionalizar decisões concretas e específicas à jurisdição pela qual são competentes em torno de políticas sociais, espreado-se, com o passar do tempo, para temas transversais como direitos humanos, violência contra a mulher, planejamento urbano e meio ambiente (Teixeira, 2000, p. 99-102). Nesse contexto, é possível dizer que os conselhos se caracterizaram como “[...] canais de participação que articulam representantes da população e membros do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos” (Gohn, 2011, p. 7).

Pode-se perceber que o reconhecimento legal dos conselhos como espaços de participação da sociedade representa um projeto político de caráter democrático, por meio da inserção de diferentes visões e sujeitos (Teixeira, 2000, p. 102-104). Em suma, na perspectiva do projeto político que foi desenhado pelos movimentos populares, os conselhos poderiam conformar “[...] um novo padrão de relações entre Estado e sociedade, porque eles viabilizam a participação de segmentos sociais na formulação de políticas sociais e possibilitam à população o acesso aos espaços em que se tomam as decisões políticas” (Gohn, 2006, p. 7).

Ademais, a finalidade dos conselhos de políticas públicas na institucionalidade brasileira está relacionada com o cumprimento do controle social, entendido neste contexto como um processo de vigilância por parte da sociedade sobre as decisões e atos do Estado, com ênfase significativa na forma dos investimentos de verba pública. Refere-se, portanto, à “[...] capacidade que a sociedade civil tem de interferir na gestão pública, orientando as ações do Estado e os gastos estatais na direção dos interesses da coletividade” (Correia, 2000, p. 53).

---

<sup>9</sup> Segundo Gomes (2003, p. 40-43), esse fenômeno de aumento vertiginoso de conselhos no Brasil foi nomeado por alguns autores de “febre conselhistas”. Igualmente, o autor cita estudo em que teria sido verificado que apenas 2% do número total de conselhos de São Paulo teriam sido criados antes da Lei Orgânica da Assistência Social (Lei 8742/1993).

Em razão dessa atuação, pode-se interpretar também que cabe aos conselhos gestores a realização de uma gestão compartilhada, uma cogestão, dos bens públicos. Entretanto, Gohn (2006, p. 10), ao se posicionar nesse sentido, destaca que não se trata de uma transferência de responsabilidades do Estado para a comunidade na prestação dos serviços públicos: “[...] não é competência do conselho a gestão propriamente do serviço público, ele deve fazer a apreciação prévia dos atos do gestor público nos planos, orçamento, normas básicas, avaliação de resultados para a população [...], mas não substituir o gestor”.

Percebe-se, portanto, que os conselhos gestores, como espaços de exercício do controle social, possuem o condão de contribuir para o alargamento do espaço político público (Correia, 2000, p. 55; Gohn, 2006, p. 15). Na medida em que os recursos públicos são oriundos de tributos pagos pela população, impõe-se o reconhecimento do direito e do dever da comunidade de conhecer, interferir e fiscalizar se o emprego desses valores tem sido feito (efetividade), se está gerando os resultados esperados (eficácia), se está sendo empregado de forma a otimizar os recursos (eficiência), e se corresponde às prioridades conforme entendimento da comunidade (legitimidade).

Logo, o exercício do controle social pelos conselhos gestores implica a avaliação dos governos pela população, constituindo-se em outro meio de prestação de contas por parte do governo para os governados, para além da avaliação eleitoral (mecanismo clássico da democracia direta) (Gomes, 2003, p. 56-57). De fato, a perspectiva de ampliação dos espaços de atuação da população com relação às decisões e atos do Estado possui íntima relação com a crise da democracia representativa<sup>10</sup>, especialmente no que diz respeito à prestação de contas.

Contudo, conforme se extrai do título dessa seção, os conselhos são instituídos no contexto de duas reformas – a primeira, a redemocratização; a segunda, a neoliberal. Dois movimentos antagônicos, o primeiro em nível nacional e o segundo em nível mundial, que, no entanto, confluíram em alguns aspectos: a chamada confluência perversa. É a respeito da segunda reforma que se passa a discorrer.

Nos termos do destacado anteriormente, a crise do Estado Providência no contexto de emergência da globalização<sup>11</sup> abriu o caminho para a uma reconfiguração do papel do Estado,

---

<sup>10</sup> Um dos elementos de justificação para o sistema representativo estaria na suposta capacidade do mesmo de expressar as *diversas opiniões dos grupos sociais* (questão da identidade) – visto que a representação envolve 3 dimensões: a da autorização, a da identidade e a da prestação de contas. Entretanto, “se é verdade que a autorização via representação facilita o exercício da democracia em escala ampliada, [...] é verdade também que a representação dificulta a solução das duas outras questões [...]”. (Santos; Avritzer, 2002, p. 49).

<sup>11</sup> A globalização é compreendida como um fenômeno novo – em relação às Grandes Navegações dos séculos XV e XVI – que se apresenta de forma multifacetada, com dimensões econômicas, políticas, culturais e jurídicas

o qual foi deliberadamente repensado como projeto político no âmbito do Consenso de Washington pelos países centrais do sistema mundial. Dentre outras medidas, a cartilha neoliberal inaugurada pelo Consenso de Washington pode ser resumida nas seguintes orientações:

As economias nacionais devem abrir-se ao mercado mundial e os preços domésticos devem tendencialmente adequar-se aos preços internacionais; deve ser dada prioridade à economia de exportação; as políticas monetárias e fiscais devem ser orientadas para a redução da inflação e da dívida pública e para a vigilância sobre a balança de pagamentos; os direitos de propriedade privada devem ser claros e invioláveis; o setor empresarial do Estado deve ser privatizado; [...] a regulação estatal da economia deve ser mínima; **deve reduzir-se o peso das políticas sociais no orçamento do Estado [...]**. (Santos, 2002b, p. 29-30, grifo nosso).

O cumprimento dos ditames da cartilha neoliberal exigiu do Estado a adoção de um processo de desregulamentação: a reforma do seu papel de provedor de serviços sociais e seguridade; a reforma de seu método burocrático e centralizador de gerir recursos; a reforma na sua maneira de controlar os gastos (aspecto fiscal). O Estado deveria se aproximar do formato de uma empresa, visto que o mercado seria o agente verdadeiramente eficiente e competitivo (Noma; Lima, 2009, p. 183).

Assim, a década de 1990 foi aquela em que a cartilha neoliberal reconheceu a necessidade de autointervenção do Estado (Leher, 2003, p. 210), a fim de que esse se adequasse às demandas do capitalismo financeiro internacional. Por sua vez, a mobilização popular contra o Estado, no Brasil dos anos 1970 e 1980, serviu de trampolim para a inserção do ideário neoliberal de incompetência do Estado burocrático, com o discurso de que caberia à sociedade civil assumir a condução do processo; porém, no discurso neoliberal, essa substituição deveria ocorrer pelo mercado. Identificando as convergências entre o discurso democrático e o discurso neoliberal, Leher (2003, p. 212-213) declara:

Enunciada por uma retórica libertária, a crítica ao Estado nos anos 70 poderia não reconhecer a sua proximidade com o liberalismo. Contudo, sob diversos aspectos, era liberal sem o saber. A adesão a uma denúncia virulenta do Estado não supunha, a rigor, uma renúncia às vantagens do Estado providência. Mas era disso que o

---

inter-relacionadas de modo complexo e contraditório. Identificam-se dois movimentos: a globalização hegemônica, consolidada por meio do projeto neoliberal definido no Consenso de Washington e que defende que a globalização atua basicamente no âmbito econômico; e a globalização contra-hegemônica, que se apresenta como uma oposição, por meio de estratégias locais e globais, à hegemonia da globalização neoliberal, que identifica o caráter múltiplo da globalização e se propõe a refletir a respeito de seus efeitos deletérios em todos esses campos (Santos, 2002b, p. 25-89).

pensamento liberal estava falando. E a crítica à escola pública, por seu caráter reprodutivista, e a defesa de modalidades de educação não vinculadas ao Estado, ditas populares, acabaram por jogar água no moinho da privatização.

Isso implicou uma estratégia de utilização de termos e expressões iguais, com sentidos polissêmicos, por ambos os movimentos. Expressões como autogestão, autogoverno, esfera pública, sociedade civil e participação tornaram-se parte tanto do discurso neoliberal, quanto do discurso democratizante do Estado, visto que ambos propunham – mas por caminhos bastante diferentes – que o Estado diminuísse seu escopo de atuação.

Assim, a reforma do Estado era defendida por ambos os projetos políticos, e simultaneamente, essa proposta pressupunha um afastamento do Estado, já que esse seria um aparelho ideológico da burguesia que havia imposto um ritmo de produtivismo e consumismo alienador, com evidente supressão do princípio da comunidade, ou porque era agora identificado como a causa da crise do capitalismo, na medida em que se configurava como ineficiente (Simionatto; Luza, 2011, p. 216). Assim, torna-se viável compreender como foi possível que contemporaneamente ao processo de democratização do país tenham sido iniciadas alterações no Estado pelo viés neoliberal, sem que tenha ocorrido a percepção da incoerência, até mesmo do paradoxo, em que esse processo se constituiu.

É justamente o caráter imperceptível desse processo que permite designá-lo por “confluência perversa”, na medida em que ambos os projetos convergem para um mesmo fim. Por sua vez, “por perversa, me refiro aqui a um fenômeno cujas consequências contrariam sua aparência, cujos efeitos não são imediatamente evidentes e se revelam distintos do que se poderia esperar.” (Dagnino, 2004, p. 96).

Foi nesse cenário que o Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, Bresser-Pereira, elaborou o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, em 1995, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso. Tal documento apresentava como objetivo principal a transformação do Estado, de forma a desenhá-lo como um Estado social-liberal, o qual deveria resguardar os direitos sociais, porém sem o peso burocrático e ineficiente do Estado Providência (Noma; Lima, 2009, p. 178-181), ou desenvolvimentista, no caso do Brasil. A sociedade civil, portanto, se constitui na nova fornecedora de bens e serviços

sociais, por meio de parcerias entre Terceiro Setor<sup>12</sup> e Estado, com ênfase nas organizações sociais<sup>13</sup> (Brasil, 1995, p. 20-22).

A proposta do Plano em questão é transformar a administração pública de um modelo burocrático para um modelo gerencial<sup>14</sup>. Segundo o Plano, a administração pública gerencial:

Emerge na segunda metade do século XX, como resposta, de um lado, à expansão das funções econômicas e sociais do Estado e, de outro, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial, uma vez que ambos deixaram à mostra os problemas associados à adoção do modelo anterior. A eficiência da administração pública – a necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário – torna-se então essencial. A reforma do aparelho do Estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações. (Brasil, 1995, p. 21).

Dessa forma, ao Estado caberia prestar somente o que fosse compreendido como exclusivo a ele, com ênfase no exercício do poder de polícia, de modo que serviços não exclusivos deveriam ser prestados por entidades não estatais, como organizações sociais, e poderiam estar abertos à iniciativa privada, sendo competência do Estado o gerenciamento e a fiscalização de tais prestações (Leher, 2003, p. 215-216) – o que de fato vem ocorrendo. Nessa esteira, o cidadão, que teria um direito assegurado constitucionalmente, transforma-se em cliente de um serviço prestado de forma fragmentada e focalizada, que pode ser oferecido por uma organização social quando fizer parte de um grupo vulnerável, ou pelo setor privado. Essa lógica, convenientemente, atende aos pressupostos democráticos da descentralização e da autonomia, convertida especialmente em autogestão (Leher, 2003, p. 213), legitimando o discurso neoliberal.

---

<sup>12</sup> Segundo Santos (2008, p. 349-350), “‘Terceiro Setor’ é uma designação residual e vaga com que se pretende dar conta de um vastíssimo conjunto de organizações sociais que não são nem estatais nem mercantis, ou seja, organizações sociais que, por um lado, sendo privadas, não visam fins lucrativos, e, por outro, sendo animadas por objetivos sociais, públicos ou coletivos, não são estatais”. Seu ressurgimento nos países centrais e sua emergência nos países periféricos e semiperiféricos no final do século XX, em realidades tão diversas, impõe uma crítica reflexão sobre o seu papel. Mais do que uma leitura ingênua de que se trataria de uma hegemonia do princípio da comunidade tendo em vista uma possível crise do Estado e do mercado, nota-se que ele “[...] ressurgiu no início de uma fase de retração de políticas progressistas em que os direitos humanos [...] conquistados pelas classes trabalhadoras depois de 1945, começam a ser postos em causa, a sua sustentabilidade questionada e a sua restrição considerada inevitável” (Santos, 2008, p. 355).

<sup>13</sup> Se no ápice do Estado Providência verificou-se a constitucionalização de institutos tradicionais do Direito Privado, sob a égide do neoliberalismo o processo é inverso: é o direito público que se privatiza. (Facchini Neto, 2010).

<sup>14</sup> A cartilha neoliberal perde força e ganha força ao longo dos últimos 20 anos. Recentemente, um amplo projeto de reforma da Administração Pública, por meio do Projeto de Emenda Constitucional 32/2020, constitui-se como exemplo da aplicação dessa cartilha.

Nessa realidade complexa e contraditória os conselhos gestores e outros espaços participativos foram sendo implementados, configurando-se ora como possibilidade de aprofundamento da democracia, ora como instrumentos de legitimação do projeto neoliberal. (Simionatto; Luza, 2011, p. 217; Neves, 2007, p. 410). Por esse motivo, a disputa política em torno da sua existência, do seu papel e da própria terminologia continua acontecendo, como se constata exemplificativamente por meio dos acontecimentos retratados pela edição e revogação de Decretos federais ao longo dos governos Dilma, Bolsonaro e Lula.

#### 4 **Considerações finais**

Semelhantemente à emergência dos conselhos nas experiências apontadas no início do século XX, também no Brasil, a partir da década de 1970, porém mais fortemente na década de 1980, os conselhos populares surgiram em meio à crise/transição institucional, e como espaço de mobilização de lutas frente ao Estado. Porém, as semelhanças não vão muito além disso.

Para o cumprimento dos objetivos deste ensaio, faz-se necessário resumir de forma objetiva e clara todas as semelhanças e diferenças entre os conselhos do século XIX e início do XX e os conselhos da institucionalidade brasileira estabelecida pela Constituição Federal de 1988. Em razão disso, apresenta-se o quadro abaixo:

Quadro 1 – Comparação entre soviets e conselhos da CF/88

Espécies  Comparação	S OVIETES E AFINS	CONSELHOS DA CF/88
<b>SEMELHANÇAS</b>	Espaço político	Espaço político, porém, altamente normatizado
	Questionamento à democracia liberal restrita – voto censitário	Questionamento à crise da democracia representativa – sufrágio universal
	Existiam antes das revoluções	Existiam antes da Constituição Federal
<b>DIFERENÇAS</b>	Contexto de revolução	Contexto de reforma
	Fim do século XIX e início do XX	Fim do século XX
	Contra o Estado	Dentro do Estado
	1ª crise do capitalismo: passagem do liberal para organizado	2ª crise do capitalismo: passagem do organizado para neoliberal
	Na Revolução Russa, constituem um novo Estado	Após CF/88, são apenas um mecanismo dentro do Estado
	São o próprio governo	Exercem controle social sobre o governo
	Implicam a fusão das funções legislativa e executiva	Estão dentro da estrutura do Poder Executivo de cada esfera federativa
	Delegados representam seus grupos, sem instituições intermediárias	Conselheiros representam instituições
	Grupos são representados a partir de bases territoriais e profissionais	Instituições representadas podem ser profissionais, mas na maioria são temáticas
	Não se verifica ambiguidade evidente em sua criação	São criados em um contexto de ambiguidade terminológica e ideológica
Não se verifica ambiguidade evidente em sua criação	São criados em um contexto de ambiguidade terminológica e ideológica	

Fonte: A autora, 2024.

Percebe-se, portanto, que o contexto histórico de criação dos soviets e dos conselhos pós CF-88 gozam da similitude de terem surgido como articulações populares de luta. Por se oporem aos limites postos pelo regime político existente, ambos podem ser considerados espaços políticos na sua essência. Entretanto, quanto a todos os demais elementos caracterizadores, constatam-se diferenças nucleares que permitem concluir que os conselhos pré e pós CF/88 são fenômenos distintos das experiências conselhistas como os soviets.

É possível afirmar que os conselhos de políticas públicas no Brasil não são instituições que se opõem ao poder do Estado, ainda que esses conselhos possam questionar e repudiar decisões do Poder Executivo ao qual estão vinculados. Em suma, não se trata de derrubar o Estado que o instituiu, mas de reorganizar as formas de relação entre Estado e sociedade civil.

Complementarmente, mesmo que a terminologia utilizada seja a mesma – conselhos – os objetivos específicos, a forma de organização e as implicações práticas na forma de governar deles mostra que um não é continuidade do outro, historicamente falando. Portanto, exceto com muitas restrições, não se pode dizer que os soviets são experiências antecedentes aos conselhos de políticas públicas, visto que suas características são muito diferentes. Inclusive, destaca-se que os soviets e afins foram criados à revelia do Direito posto, enquanto o conselho de políticas públicas somente existe como tal por meio do Direito posto.

Igualmente, foi possível perceber que os conselhos de políticas públicas se institucionalizaram em meio a dois projetos políticos diversos, que confluíram em algumas de suas críticas ao Estado Providência (ou Desenvolvimentista). Portanto, apesar de retratarem uma proposta de democratização dos espaços de poder no período pré-CF/88 na lógica “menos Estado, mais sociedade”, sua institucionalização jurídica se deu em uma realidade em que também havia um projeto que defendia “menos Estado, mais mercado”. Logo, conclui-se que parte dos limites de sua atuação e das dificuldades para implementar essa ampliação do espaço público decorre do próprio contexto ambíguo de criação, o que impõe ao jurista uma leitura atenta e crítica aos dispositivos constitucionais e legais que regem esses espaços, para não identificar neles a panaceia para os problemas da democracia representativa, nem deixar de reconhecer e fortalecer o potencial democratizante que os subjaz – nos limites da institucionalidade da CF/88.

Por fim, entende-se que um aprofundamento em torno do conhecimento dos limites jurídicos e políticos dos conselhos de políticas públicas deve ser empreendido por meio de estudos empíricos em torno da efetividade das normas jurídicas que regulam esses espaços, como instrumentos para a implementação de políticas públicas. Contudo, conclui-se com este ensaio que tais estudos devem considerar as particularidades históricas e as semelhanças e diferenças deste contexto em relação às experiências dos soviets – denotando-se que são experiências de caráter bastante distinto.

## Referências bibliográficas

ANDRADE, Everaldo de Oliveira. A Comuna de Paris e a democracia dos conselhos. **Revista Espaço Acadêmico**, Maringá, v. 10, n. 118, p. 1-9, mar. 2011.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto n. 8243, de 23 de maio de 2014**. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social -

SNPS, e dá outras providências. Brasília, 25 maio 2014. Revogado. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm#:~:text=DECRETA%20%3A,federal%20e%20a%20sociedade%20civil](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm#:~:text=DECRETA%20%3A,federal%20e%20a%20sociedade%20civil). Acesso em: 12 fev. 2024.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019**. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Brasília, 11 abr. 2019. Revogado. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9759.htm#art10](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9759.htm#art10). Acesso em: 12 fev. 2024.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 11.371, de 1º de janeiro de 2023a**. Revoga o Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, que extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Brasília, 2 jan. 2023. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11371.htm#art1](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11371.htm#art1). Acesso em: 12 fev. 2024.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 11.406, de 31 de janeiro de 2023b**. Institui o Conselho de Participação Social da Presidência da República. Brasília, 31 jan. 2023. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/decreto/D11406.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11406.htm). Acesso em: 12 fev. 2024.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 11.407, de 31 de janeiro de 2023c**. Institui o Sistema de Participação Social. Brasília, 31 jan. 2023. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/decreto/d11407.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11407.htm). Acesso em: 12 fev. 2024.

CORREIA, Maria Valéria Costa. **Que controle social?** Os conselhos de saúde como instrumento. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2000.

CURADO, Marcelo. Por que o governo Dilma não pode ser classificado como novo-desenvolvimentista? **Revista de Economia Política**, São Paulo, vol. 37, nº 1 (146), pp. 130-146, jan./mar. 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rep/v37n1/1809-4538-rep-37-01-00130.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2018.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, Daniel (Coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES; Universidad Central de Venezuela, 2004. p. 95-110. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Venezuela/faces-ucv/20120723055520/Dagnino.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2018.

ESPAÇO MARX – SP. Apresentação. In: ORSO, Paulino José; LERNER, Fidel; BARSOTTI, Paulo. **A Comuna de Paris de 1871: história e atualidade**. São Paulo: Ícone, 2002. p. 7-11.

FACCHINI NETO, Eugênio. Reflexões histórico-evolutivas sobre a constitucionalização do direito privado. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). **Constituição, direitos fundamentais e direito privado**. 3. ed. rev. ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 37 – 75.

FOLLIS, Massimo. Autogestão. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Tradução de Carmen C. Varriale et al. Coordenação da tradução de João Ferreira. **Dicionário de Política**. 10 ed. Brasília: UNB, 1997. p. 74-81.

FOLLIS, Massimo. Conselhos Operários. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Tradução de Carmen C. Varriale et al. Coordenação da tradução de João Ferreira. **Dicionário de Política**. 10 ed. Brasília: UNB, 1997. p. 235-240.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores e gestão pública. **Ciências Sociais Unisinos**, São Leopoldo, v. 42, n. 1, p. 5-11, jan./abr. 2006. Disponível em: <[http://revistas.unisinos.br/index.php/ciencias\\_sociais/article/view/6008](http://revistas.unisinos.br/index.php/ciencias_sociais/article/view/6008)>. Acesso em: 02 fev. 2018.

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

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. **Conselhos Gestores de Políticas Públicas: Democracia, Controle Social e Instituições**. 2003. 110 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2003.

HOBBSAWM, Eric. **Era dos Extremos: o breve século XX – 1914 – 1991**. Tradução de Marcos Santarrita. Revisão técnica de Maria Célia Paoli. 2. ed. 2. reimpr. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

LEHER, Roberto. Reforma do estado: o privado contra o público. **Trabalho, Educação e Saúde**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 203-228, set./fev. 2003. Disponível em: <<http://www.revista.epsjv.fiocruz.br/upload/revistas/r49.pdf>> Acesso em: 02 fev. 2018.

LOPES, José Reinaldo de Lima. **O Direito na História: Lições Introdutórias**. 2. ed. revista. São Paulo: Max Limonad, 2002.

NASCIMENTO, Claudio. O programa da Comuna de Paris. In: ORSO, Paulino José; LERNER, Fidel; BARSOTTI, Paulo. **A Comuna de Paris de 1871: história e atualidade**. São Paulo: Ícone, 2002. p. 25-40.

NEVES, Angela Vieira. Espaços públicos e práticas políticas: os riscos de despolitização da participação da sociedade civil. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Orgs.). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007. p. 395 – 420.

NOMA, Amélia Kimiko; LIMA, Aparecida do Carmo. Reforma do Estado e da educação dos anos 1990. **Roteiro**, Joaçaba, v. 34, n. 2, p. 171-188, jul./dez. 2009. Disponível em: <<https://editora.unoesc.edu.br/index.php/roteiro/article/viewFile/304/57>>. Acesso em: 02 fev. 2018.

ROTOLO, Tatiana de Macedo Soares. Rosa Luxemburg e os Conselhos Operários. **Lutas Sociais**, São Paulo, n. 19/20, p. 94-106, 2008. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/index.php/ls/article/viewFile/18755/13945>>. Acesso em: 02 fev. 2018.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A crítica da razão indolente**: contra o desperdício da experiência. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2002a.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A gramática do tempo**: para uma nova cultura política. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Os processos da globalização. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. (Org.). **A globalização e as ciências sociais**. São Paulo: Cortez, 2002b. p. 25 – 102.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Subjetividade, Cidadania e Emancipação. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, n. 32, p. 135-191, jun. 1991. Disponível em: <<http://www.ces.uc.pt/publicacoes/rccs/artigos/32/Boaventura%20de%20Sousa%20Santos%20-%20Subjectividade,%20Cidadania%20e%20Emancipacao.pdf>>. Acesso em: 02 fev. 2018.

SILVA, Simon Riemann Costa. Da redemocratização do Brasil através das Constituições de 1946 e 1988. **Araucaria Revista Iberoamericana de Filosofia, Política y Humanidades**, Madri, v. 13, n. 26, p. 189–207, jul./dez. 2011. Disponível em: <<https://revistascientificas.us.es/index.php/araucaria/article/view/1381>>. Acesso em: 02 fev. 2018.

SIMIONATTO, Ivete; LUZA, Edinaura. Estado e sociedade civil em tempos de contrarreforma: lógica perversa para as políticas sociais. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 10, n. 2, p. 215-226, ago./dez. 2011. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/viewFile/9830/7329>>. Acesso em: 02 fev. 2018.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Conselhos de políticas públicas: efetivamente uma nova institucionalidade participativa? In: CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (Orgs.). **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo: Pólis, 2000. p. 99-119.

WILLARD, Claude. Uma obra sempre no centro da atualidade. Tradução de Virgínia Fontes. In: ORSO, Paulino José; LERNER, Fidel; BARSOTTI, Paulo. **A Comuna de Paris de 1871**: história e atualidade. São Paulo: Ícone, 2002. p. 15-24.

## **Luiza Landerdahl Christmann**

Docente na Católica de Santa Catarina em Jaraguá do Sul. Líder do Grupo de Pesquisa Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento, inscrito no CNPq, atuando na linha de pesquisa Direito, meio ambiente e democracia. Doutora em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina. Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Santa Maria.