

## A efetivação da democracia participativa por meio do controle e participação social: Um estudo de caso sobre os Conselhos de Trabalho e Renda

Ana Beatriz Costa Neves<sup>1</sup>

### RESUMO

O presente estudo tem por objetivo apresentar resultados sobre a análise da participação e do controle popular no processo de tomada de decisão sobre políticas públicas de trabalho e renda por meio dos Conselhos Municipais. A Administração Pública, em sentido amplo, passa a assumir a missão de criar instrumentos de efetivação da democracia participativa. A sociedade civil passou a ter um papel de grande relevo a partir da Constituição Federal de 1988 quando foram estabelecidas diretrizes para o fortalecimento da população nos espaços públicos. Por fim, este estudo busca analisar a maneira que Municípios, em especial os da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, se adequaram à necessidade de criação destes espaços de deliberações e de controle popular.

**Palavras-chave:** Conselhos Municipais; Participação Popular; Emprego; Democracia;

### 1 INTRODUÇÃO

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 houve um processo de redemocratização após uma passagem de direitos cerceados durante um período autoritário. Assim, se tornou necessária a implementação de instrumentos jurídico-políticos que facilitassem o exercício democrático de maneira plena. Entretanto, apenas a partir dos anos 2000 que de fato houve um verdadeiro incentivo institucional para o fortalecimento de espaços deliberativos dentro do processo decisório.

Um dos exemplos de efetiva participação popular são os Conselhos Municipais. Os Conselhos, que durante muito tempo possuíram uma posição exclusivamente consultiva, nas últimas décadas ganharam espaço na formulação de políticas públicas e na participação de tomada de decisão. Trata-se não só de uma aproximação da população com as deliberações políticas, como também uma maneira que os entes podem ser fiscalizados pela sociedade, aumentando assim, o controle social.

No que diz respeito à metodologia utilizada neste resumo, trata-se de uma pesquisa descritiva tendo em vista a análise de fatos e suas consequências a partir da apuração de dados

---

<sup>1</sup> Mestranda em Direito e Políticas Públicas. Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Unirio. anab.neves@edu.unirio.br



## II CONGRESSO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, DEMOCRACIA E DIREITOS FUNDAMENTAIS:

### Os Princípios Constitucionais e os Desafios da Administração Pública

que foram publicados em sites oficiais de instituições como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Também foi realizado pesquisas quantitativas tendo em vista a análise legislativa e constitucional a respeito dos Conselhos de participação popular. Também foi realizada a coleta de dados em artigos, livros e publicações acadêmicas como forma de embasar melhor este estudo.

## 2 RESULTADOS E DISCUSSÕES

### Democracia Participativa e a Gestão Pública: pluralismo de debates

Quando se pensa em elaboração de políticas públicas, se faz necessária a análise da pluralidade de ideias. Em nível local, por exemplo, os gestores públicos ao escolherem quais políticas serão implementadas, precisam pensar de maneira que atinja ao melhor e mais amplo interesse daquela sociedade.

Leonardo Secchi faz uma breve exposição sobre a necessidade de se observar o contexto em que a sociedade se encontra no momento de escolha de uma determinada política pública. O autor afirma que os problemas públicos estão pregados em um contexto muito amplo. Esta pesquisa se guiará sobre os mesmos parâmetros utilizados pelo autor: a realização de uma análise sobre a origem, o histórico e o quadro atual de um problema público atual pois ele, em regra, reflete um problema do passado (SECCHI, 2019, p. 39).

Também será imprescindível para este estudo a análise de políticas públicas sob o prisma do controle social. Da mesma forma, será feita uma correlação da democracia participativa com a legitimação do processo político. Este entendimento sobre a participação popular é uma forma de emancipação da sociedade que passa pela compreensão sobre conceitos como cidadania e estado democrático de direito.

### O papel do Estado na consolidação da participação social

A descentralização administrativa contribui para alteração da forma de distribuição do poder decisório. Em teoria, este processo ocorre sob o fundamento de que o Estado não é capaz de assegurar todas as demandas sociais da população no que diz respeito à educação, saúde, emprego etc. A descentralização administrativa reconhece também o direito da sociedade civil em participar da elaboração e de ter um efetivo controle nas políticas públicas (MEHEDFF,



## II CONGRESSO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, DEMOCRACIA E DIREITOS FUNDAMENTAIS:

### Os Princípios Constitucionais e os Desafios da Administração Pública

2002, p. 45). Desta forma, se buscará analisar de que maneira os governos a partir de Fernando Henrique Cardoso construíram instrumentos de incremento ou afastamento da sociedade civil nos debates políticos.

O Brasil atual está em estado de calamidade pública em relação à saúde pública em decorrência da pandemia, mas também deveria estar em relação ao alto número de pessoas em situação de miséria. Segundo o Observatório do Terceiro Setor, aproximadamente 14 milhões de pessoas passam fome atualmente (BRASIL, 2021). É alto o índice atual de desocupação: 14,2% no primeiro trimestre de 2021, de acordo com IBGE. O Brasil hoje tem aproximadamente 32 milhões de pessoas subutilizadas.

Após um processo histórico de lutas e conquistas sociais nos anos que antecederam a Constituição de 1988, o país passou por um momento de transformação política. Desta forma, ocorreu uma ampliação da configuração de ambientes de participação da sociedade civil na gestão pública de maneira que os Conselhos Municipais de Emprego foram parte deste processo de transformação democrática.

#### **O importância dos Conselhos de Participação Popular**

O Brasil ostenta hoje um baixo crescimento econômico com uma redução de políticas públicas voltadas ao pleno emprego. A política do atual governo tem como base a desregulamentação do mercado, gerando um aumento da precarização de serviço e da diminuição da renda. A plena democracia só será alcançada quando a valorização do trabalho humano for encarada como uma das prioridades de governo.

Atualmente, os Conselhos Estaduais e Municipais são regulamentados pela Resolução 890/2020. Esta norma estabelece os “critérios e diretrizes para instituição, credenciamento e funcionamento dos Conselhos do Trabalho, Emprego e Renda - CTER, nos Estados, Distrito Federal e Municípios, no âmbito do Sistema Nacional de Emprego – SINE.” Em decorrência da realidade local ou quando houver a necessidade do atendimento de interesses regionais, será possível a criação de Conselhos Intermunicipais.

O Estado do Rio de Janeiro, por exemplo, é composto por noventa e dois Municípios, sendo vinte e dois que compõe a Região Metropolitana. Destes, apenas nove possuem em seus quadros a existência de Conselho Municipal de Trabalho, Emprego e Renda. E ainda assim, percebe-se que são poucos os que de fato cumprem com o mínimo de reuniões e encontros



previstos em lei. É emblemática a constatação de que apenas 40,91% das cidades que compõe a Região Metropolitana possuem Conselhos de emprego e renda. Pensar em modificação da situação de emprego no Estado do Rio de Janeiro sem incluir a participação da sociedade civil é remar contra a maré. O Estado atualmente conta com uma taxa de desocupação<sup>2</sup> de 19,4%, aumento de 4,9% em relação ao mesmo período do ano passado.

### 3 CONCLUSÕES

Este trabalho tem como objetivo analisar a democracia participativa no âmbito dos Conselhos Municipais de Trabalho e Renda a partir da Constituição Federal de 1988. É importante a criação de espaços públicos de deliberações da sociedade sobre a tomada de decisão política. A consolidação da cidadania se dá a partir da inclusão da população na gestão pública local.

Percebe-se que a intensidade desta participação popular é flexível, se alterando de acordo com interesses e direcionamentos políticos. A diminuição da presença do povo nos debates públicos, é um retrocesso da democracia. A Constituição de 1988 elevou o status dos Municípios aumentando as competências no que diz respeito às atribuições sobre gestão pública. Os Municípios se tornaram responsáveis diretos pelo fortalecimento da democracia. O entendimento sobre Estado Democrático de Direito é muito mais amplo do que o formalismo de normas. A institucionalização e a inclusão da sociedade no debate público foram formas de promoção da justiça social, igualdade e da própria legitimidade do processo de tomada de decisão política. O avanço estatal no que diz respeito à transparência das informações ainda é insuficiente, mas possibilitou uma ampliação no controle da gestão pública sendo possível o acompanhamento dos processos de criação e implementação de políticas públicas.

Em momentos de crise e em tempos em que governos vão de encontro à defesa de liberdades e lutas sociais, percebe-se que os valores da democracia precisam ser cada vez mais reafirmados através da participação do povo em espaços governamentais para deliberações, consultas e controle.

---

<sup>2</sup> O grupo de subutilizados incluem: os desocupados, os subocupados, os indisponíveis e os desalentados (este últimos são aqueles que desistiram de procurar trabalho). O desocupados (termo utilizado pelo IBGE) são popularmente chamados de desempregados.

#### 4 REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Descentralização e Coordenação Federativa no Brasil: Lições dos anos FHC.** Acesso em: 22/06/2021. Disponível em:  
<http://antigo.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fTextoFernandoAbrucio1Descentraliza.pdf>

ALVES, Isabela. **Brasil: com 14 milhões de famílias na pobreza extrema, fome volta à mesa.** Acesso em: 18/06/2021. Disponível em:  
<https://observatorio3setor.org.br/noticias/brasil-com-14-milhoes-de-familias-na-pobreza-extrema-fome-volta-a-mesa/>

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **O que é desemprego.** Acesso em: 10/06/2021. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/desemprego.php>

MEHEDFF, Carmen Guimarães. **Trabalho, Renda e Participação Social: Questões básicas para a atuação de conselheiros e técnicos municipais.** Disponível em:  
<http://flacso.redelivre.org.br/files/2015/03/353.pdf> Acesso em: 22/06/2021

PINTO, Celi. **“As Conferências Nacionais no governo Lula: limites e possibilidades da construção de uma esfera pública”.** Disponível em:  
[https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/pinto\\_celi\\_conferencias\\_nacionais\\_governo\\_lula.pdf](https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/pinto_celi_conferencias_nacionais_governo_lula.pdf). Acessado em: 20/06/2021

SECCHI, Leonardo. **Análise de Políticas Públicas:** diagnóstico de problemas, recomendação de soluções. São Paulo: Cengage, 2019.

