

# OS CONSELHOS DE CONTRIBUINTES COMO ESPAÇOS DEMOCRÁTICOS: UM EXERCÍCIO DE CIDADANIA FISCAL<sup>1</sup>

*André Antonio A. de Medeiros<sup>2\*\*</sup>*

**Resumo:** Este artigo pretende abordar, a partir da constatação da relevância social e histórica dos conselhos gestores e administrativos, principalmente após o advento da Constituição Federal de 1988, os desafios e limites da participação e deliberação sociopolítica envolvendo Estado e sociedade, com enfoque no efetivo controle social exercido pelos conselhos de contribuintes que, em esfera municipal de governo, limitam a atuação estatal, promovendo um significativo exercício de cidadania fiscal.

**Palavras-Chave:** Participação; Conselhos; Constituição Federal; Cidadania Fiscal.

## INTRODUÇÃO

Com o advento do pluralismo político e social levado a efeito pela Constituição Federal de 1988, que ora completa 21 anos, surgiu a institucionalidade dos conselhos gestores e administrativos, no Brasil, como espaços de interlocução e debate entre Estado e Sociedade, oportunizando um sensível *locus* de participação social e deliberação pública, e, dessa forma, ajudando a construir ou moldar a chamada democracia deliberativa e participativa, em razão do notável controle social que engendra.

Entender, portanto, o contexto social e histórico em que surgem os conselhos, como também sua própria dinâmica de funcionamento e demais

1 \* Revista do Tribunal Regional Federal 1. Região, v. 10, p. 62-67, Brasília, 2009.

2 \*\* André Antonio A. de Medeiros, Mestre em Políticas Sociais e Cidadania pela Universidade Católica de Salvador, Especialista em Direito Tributário pelo IBET, Professor de Direito Financeiro e Tributário da Faculdade Maurício de Nassau, de Direito Empresarial da Faculdade 2 de Julho e da Pós-Graduação em Gestão Pública, da Faculdade Visconde de Cairu/BA. Advogado e sócio-fundador de André Medeiros Advogados Associados (andre@andremedeiros.com.br).

fatores que permeiam a participação contida nesses relevantes espaços democráticos, importa em compreender a evolução do controle social em questões tributárias, viabilizando a análise dos conselhos municipais de contribuintes, como também a evolução da cidadania fiscal.

Significativamente relacionada à qualidade da democracia e à luta pelos benefícios da civilização, já que ligada à idéia de soberania popular, a participação dos indivíduos na sociedade civil ou na política assume função primordial na agenda pública, aprimorando e ressignificando o fenômeno político e, por assim dizer, a própria construção da cidadania.

Assim é que, sob a expressão “participação política” compreende-se o ato de votar, a associação dos indivíduos em grupos, a mobilização popular, a militância partidária, o protesto contra autoridades políticas, a luta por espaços públicos institucionais, por determinados interesses e direitos, assim como toda uma série de atividades firmemente ligadas ao universo da política. Enfim, participar significa “tomar parte em” ou, ainda, define situações em que o indivíduo contribui direta ou indiretamente para uma decisão política, além de influenciar sobremodo o próprio processo político, de forma construtiva, ao fomentar o surgimento da chamada democracia participativa.

Apesar do instituto da participação ser tão antigo quanto a própria democracia, ao longo dos séculos, diversas tradições políticas e diferentes conjunturas sociais e históricas terminaram moldando seus princípios basilares e formas de atuação, principalmente após o advento da modernidade e durante todo o século XX, em que a democracia assumiu um lugar central no campo político (AVRITZER e SANTOS, 2005), até porque nem todas as democracias apresentam o mesmo grau de politização em sua vida social. Ademais, nem todo “ativismo” político representa realmente uma luta por direitos, o que justificam as análises sobre o conteúdo, forma e qualidade da participação, além dos inegáveis reflexos para a cidadania, elaboração e controle de políticas públicas.

Existem várias formas participativas, antigas, tradicionais ou novas, razão pela qual continua sendo um grande desafio compreender os motivos que levam os cidadãos brasileiros a participar, bem como as razões da apatia da grande maioria das pessoas diante dos assuntos políticos nacionais, ainda mais quando se busca vincular o tema da participação ao da democracia, o

que, segundo Lúcia Avelar (2007, p. 276), “representa um dos mais densos problemas filosóficos e teóricos” da Ciência Política.

Participar significa pensar a sociedade e o Estado, como também a relação das partes entre si e destas com o todo, daí surgindo toda a sorte de interesses, valores e recursos de poder, apresentando-se o problema de como responder aos interesses gerais em face dos interesses individuais e chegando-se a um consenso necessário para o sistema político. Entender os atores e formas da participação, portanto, é missão árdua que se impõe.

## ANTECEDENTES HISTÓRICOS DOS CONSELHOS

Em um duro contexto de aprendizado da experiência democrática na Europa, surgiu a Comuna de Paris, durante a guerra franco-prussiana, iniciada em 1870. Apesar do iminente avanço das tropas alemãs, os parisienses perceberam que o governo francês, então sediado em Versalhes, estava disposto a entregar a cidade aos seus inimigos (Cf. KONDER, 2005, p. 183), o que deu margem a revoltas populares e proporcionou uma temporária tomada de poder por parte dos trabalhadores franceses.

Assim, durante setenta e dois dias, já em 1871, notoriamente em clima de guerra, surge a primeira experiência histórica de autogestão operária por meio de conselhos populares (GOHN, 2007, p. 66; KONDER, 2005, p. 184), cujas oficinas, paradoxalmente, ao tempo em que representaram uma significativa experiência democrática, confundia o cidadão com o combatente.

Apesar de que, do ponto de vista dos direitos sociais, a medida mais importante dos *Comunards* ter sido a conquista do direito ao trabalho (Cf. SINGER, 2005, p. 234), não restam dúvidas de que o grande legado histórico da Comuna de Paris foi a inauguração de uma nova institucionalidade: a autogestão da coisa pública pelos próprios mandatários, possibilitando a participação direta da população na gestão da cidade, configurando, portanto, um projeto político emancipatório, já que se buscavam outras formas de poder autônomo e descentralizado.

Cumprir observar, ainda, que a Comuna de Paris teve pela frente outras tarefas burguesas que apareceram como promessa na Revolução de 1789 e que não tinham sido cumpridas ou apenas parcialmente realizadas, tais

como: a total separação da Igreja do Estado, a implantação do ensino público, gratuito, obrigatório e aberto ao sexo feminino, além de procurar extinguir a burocracia estatal. Ou seja, o desenvolvimento da cidadania, figura típica da Revolução Francesa ocorrida há um século, também dependeu da implantação dessas medidas por parte da Comuna.

Em seguida, vieram os soviets russos, que nasceram em São Petesburgo, em 1905 e foram recriados em 1917, pela revolução socialista (Cf. GOHN, 2007, p. 67). Compreendiam organismos de classe, compostos por operários, soldados e intelectuais revolucionários, que passaram a desempenhar atribuições públicas, antes de responsabilidade do Estado, como na área da saúde e segurança pública.

Os conselhos operários na Alemanha, por seu turno, surgiram em meio à profunda crise gerada pelo movimento de maio de 1918, provocando a queda geral das estruturas institucionais, oportunidade em que surge como destaque a pessoa de Rosa Luxemburgo, principalmente no debate sobre os conselhos alemães, em virtude de sua notável defesa da atuação destes conselhos nas fábricas, também como órgãos de administração municipais e educativas.

Nas democracias ocidentais, deve-se registrar o caso dos Estados Unidos, em virtude de suas experiências históricas baseadas em comunidades de ajuda mútua, onde os conselhos desenvolveram-se por meio da democracia participante, com fundamento ideológico de milhares de pessoas que se unem e formam associações, objetivando, assim, constituir grupos de pressão na defesa de seus interesses (Cf. GOHN, 2007, p. 69).

## A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E OS CONSELHOS

O contexto efervescente da Assembléia Nacional Constituinte, formada em 1986, resultou na introdução, na Constituição Federal de 1988, de diversos artigos legais que estabeleceram a soberania popular e a participação sociopolítica na gestão pública (art. 14, inciso III; art. 194, inciso VII; art. 198, inciso III; art. 204, inciso II; art. 206, VI).

Uma maior abertura política, no contexto de longa construção de uma democracia participativa, até por refletir críticas feitas ao formato centralizador, caminhou lado a lado com a descentralização fiscal, em favor de estados e municípios.

Uma nova institucionalidade política, por meio da participação cidadã nos espaços institucionais estatais, foi, enfim, estabelecida no Brasil, transformando o padrão de planejamento e execução das políticas públicas nacionais, na medida em que, rompendo a vigente tradição de distanciamento entre o Estado e sociedade, aproximou as esferas decisórias dos cidadãos.

Diga-se de passagem que, todo o processo de mudança no cenário participativo nacional não foi gerado espontaneamente ou de forma harmoniosa, devendo-se destacar dois relevantes fatores: primeiro, porque já havia uma herança anterior advinda do campo democrático, então formado pelos movimentos sociais e demais organizações civis, culminando na Assembléia Nacional Constituinte; segundo, porque foi necessário ter vontade política para a implantação de um novo espaço público, de caráter não-estatal. (Cf. GOHN, 2007, p. 63)

Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 caracteriza-se como o marco formal do processo de construção de uma democracia deliberativa e participativa, na medida em que institucionaliza amplos encontros entre o Estado e a sociedade civil, contribuindo para o processo de revitalização e aumento do associativismo.

Por outro lado, o regime de 1988, apesar de ter promovido a descentralização político-administrativa, não foi capaz de conter a crônica voracidade fiscal do Estado brasileiro, um dos mais onerosos do mundo para o cidadão-contribuinte, sem falar no complexo e injusto sistema tributário nacional, que onera (indiretamente) a produção e o consumo, em detrimento da tributação patrimonial.

Ademais, com a busca de novas formas de representação de interesses no interior do Estado, evolutivamente, surge o natural embate entre a sociedade civil e os partidos políticos, tendo em vista o notável enfraquecimento destes em virtude do questionamento do real poder de representação diante das diversidades culturais e sociais do país, nos termos do quanto exposto por Aline Guimarães:

Questionava-se a real capacidade dos partidos de expressar os interesses da sociedade, ao mesmo tempo em que, por outro lado, houve um fortalecimento da idéia de uma representação da sociedade civil no interior dos estados e municípios por meio de novos espaços de representação. (GUIMARÃES, 2008, p. 55)

Pois bem, assim como os orçamentos participativos (OP's), os conselhos gestores, populares e administrativos passaram a representar relevantes espaços institucionais de debate, produção, controle e avaliação de políticas públicas, buscando concretizar os princípios participativos encartados na Constituição Federal e, ao mesmo tempo, contribuindo para a democratização das estruturas de poder do Estado, nas três esferas de governo: federal, estadual e municipal.

Cumprir observar que, além da participação prevista no texto constitucional, as leis que regulamentaram a participação nos conselhos procuraram estabelecer que estes possuísem representação paritária entre Estado e sociedade civil, além do necessário poder deliberativo, aptos a estabelecer parâmetros efetivos das políticas públicas a eles relacionados e controlando, dessa forma, a própria ação estatal.

Ou seja, para que o novo espaço participativo florescesse como campo de mudança e de decisões, foi preciso construir regras institucionais bem claras e mais democráticas, objetivando assentar os inovadores mecanismos participativos, valorizando a pluralidade de interesses e projetos políticos, e, portanto, indo além do ideal republicano da autodeterminação e definição do interesse comum.

As áreas da saúde, do orçamento público, meio ambiente e da criança e do adolescente representaram os setores preeminentes no desenvolvimento de mecanismos participativos e representativos, após 1988, com base nas respectivas leis regulamentadoras, que estabeleceram não apenas a natureza deliberativa dos conselhos, como também as respectivas competências, estratégias e diretrizes, prioridades dos programas, aprovação e transferências de recursos, além da avaliação da gestão dos recursos.

Nos conselhos, a presença do Estado difere conforme a composição prevista na legislação. Na saúde, por exemplo, há paridade entre os usuários e os demais representantes, incluindo governo, prestadores de serviços e trabalhadores; na assistência social a paridade se dá entre governo e os representantes da sociedade civil (Cf. CUNHA, 2008, p. 34).

Muito embora a presença do governo em determinados conselhos venha a ser mais reduzida, isto não significa menor influência na deliberação e decisão final, até porque, em inúmeras situações, o(s) representante(s)

governamental(is) organiza(m) o processo, convoca(m) as reuniões e votações extraordinárias.

Porém, diante do fato de que boa parte dos conselhos foram criados no contexto de reforma estatal dos anos 1990, de caráter neoliberal, “vários analistas e militantes de movimentos sociais desacreditaram os conselhos enquanto possibilidade de participação real, ativa” (GOHN, 2007, p. 84), esquecendo-se que, diversos deles, inseriram-se na esfera pública em definitivo e, por força de lei, ficaram integrados ao Poder Executivo.

Nesse raciocínio, o feixe de competências legais para deliberar sobre as políticas públicas, ao tempo em que representa a força dos conselhos enquanto espaços potencialmente democráticos, transformando-os em arranjos institucionais inéditos, desafia a compreensão sobre até onde a dinâmica real de funcionamento dessas entidades promove práticas políticas realmente inovadoras ou efetivo controle social, no âmbito da gestão dos negócios públicos.

Ou melhor, levando-se em conta que a própria existência dos conselhos já indica uma relevante vitória na luta democrática brasileira, não restam dúvidas acerca da dificuldade concreta de reverter, na dinâmica de funcionamento dos próprios conselhos, a centralidade e o protagonismo do Estado, seja na definição das políticas e prioridades sociais ou até na construção de entraves procedimentais, que interferem na deliberação participativa (Cf. TATAGIBA, 2002, p. 55).

Torna-se evidente, diante do contexto redemocratizante inerente ao Brasil, como também por suas enormes disparidades sociais e federativas, ao lado do crescente interesse arrecadatório estatal; que a tradição autoritária do Estado brasileiro representa um obstáculo ao controle social, fato que se alia à fragilidade da vida associativa, além da própria resistência dos próprios atores estatais e da sociedade civil em participar politicamente.

Com isso, a participação social que era esperada como uma decorrência quase natural do processo de descentralização e abertura política passou a ser vista como dependente de fatores socioculturais que são fortemente arraigados na nossa história e estão fora do controle dos agentes envolvidos na gestão dessa política. (COELHO, 2004, p. 256)

Essa referida tradição autoritária, no sentido de manter políticas governamentais e fiscais – como a de metas de superávit primário –

pode refletir-se no poder estatal de controle da agenda deliberativa, nos conselhos gestores, ou na proeminência do voto de desempate por parte do conselheiro-presidente (pertencente ao representante estatal), nos conselhos administrativos, mitigando, portanto, a chamada representação paritária entre Estado e sociedade civil.

Assim, mesmo levando em consideração os diferentes graus de organização da sociedade civil, ainda mais em um vasto país como o Brasil, logo percebe-se que a simples existência de mecanismos legais ou formais são insuficientes para uma desejável e efetiva participação sociopolítica nos conselhos, o que revela, sobretudo, a importância de temas como a representatividade e legitimidade dos atores envolvidos.

Deve-se, nesse caso, questionar a respeito da qualidade da participação e partir em busca dos problemas e propostas que “trabalhem com uma participação real, baseada na deliberação e na formação de acordos, e não meramente numérica ou baseada em uma proporcionalidade desproporcional” (GUIMARÃES, 2008, p.76).

Ademais, como bem exposto por Leonardo Avritzer (2003), o problema da democracia não se reduz somente à questão do funcionamento adequado das instituições políticas, devendo levar em conta também as práticas tradicionais do aparelho estatal e suas relações com os demais atores envolvidos no próprio procedimento democrático, principalmente porque formas específicas de concentração de poder devem ser observadas e contornadas, já que produzem inegáveis consequências antidemocráticas.

Isso porque, historicamente, não apenas a sociedade civil, como também os municípios sofreram com a excessiva centralização de decisões, poderes e recursos nas mãos do governo federal e/ou estadual (Cf. GUIMARÃES, 2008, p. 67), fato que contribuiu para perpetuar práticas coronelistas e clientelistas, principalmente naquelas regiões mais distantes do eixo nacional de poder, onde a participação não alcançou grande destaque.

Portanto, pensar em uma democracia participativa contida nos espaços recém institucionalizados de gestão pública compartilhada, como os conselhos, significa não apenas analisá-los em sua forma, mas também compreendendo as relações que se estabelecem entre a sociedade civil e o poder executivo, em qualquer esfera de governo, além de considerar fatores

que influenciam a própria participação, até para que a eficiência desses espaços não fique a mercê dos interesses dos representantes governamentais locais.

## OS CONSELHOS COMO ESPAÇOS DE REPRESENTAÇÃO PARITÁRIA E PLURAL

A regra da paridade na composição dos conselhos compreende que, nesses espaços, deve-se garantir a igualdade de membros entre Estado e sociedade civil, condição preliminar para uma real disputa entre posições e interesses divergentes, o que garante a legitimidade e o equilíbrio no processo decisório.

Como menciona Luciana Tatagiba (2002, p. 57), tem-se constatado nos estudos teóricos e práticos a respeito dos conselhos, que, muitas vezes, a questão da paridade tem ficado reduzida à sua dimensão numérica, o que é insuficiente para garantir o desejável equilíbrio no processo decisório.

Na dinâmica de funcionamento dos conselhos, os principais constrangimentos à existência de uma relação mais simétrica entre Estado e sociedade apareceram relacionados às seguintes variáveis: a) a dificuldade dos atores, tanto governamentais quanto não-governamentais, em lidar com a pluralidade, b) a relação conselheiro-entidade; e c) a qualificação dos conselheiros para o exercício de suas funções. (TATAGIBA, 2002, p. 57)

Por outro lado, nos conselhos, como bem pontua Eleonora Cunha (2008, p. 35), os temas conjunturais mesclam-se aos estruturais, apontando para um envolvimento anterior do conselheiro com a área de política pública, inclusive porque ele é eleito representante – no caso da sociedade civil – a partir de sua inserção anterior em alguma organização da sociedade civil, o que, a um só tempo, ajuda a selecionar pessoas mais diretamente interessadas em participar, em comparação aos OP's, por exemplo.

Desta forma, não restam dúvidas de que os conselhos inauguram um outro tipo de legitimidade para a representação e, com ela, novos desafios à própria teoria da representação, já que os conselheiros têm sua legitimidade decorrente da identidade e respectiva trajetória participativa (CUNHA, 2008; GOHN, 2007), que os vinculam organicamente com os grupos e entidades que representam, ainda mais quando o conselho visa à limitar frontalmente a atuação estatal.

Nessa perspectiva, conselhos e OP's têm um forte potencial para a redução do clientelismo e do paternalismo ainda tão presentes na cultura política e na

relação entre Estado e sociedade no nosso país, pois estão assentados em regras compartilhadas e ativadas nos momentos contenciosos. (CUNHA, 2008, p. 38)

## CONCLUSÃO

Pois bem, os Conselhos Municipais de Contribuintes, criados por leis municipais e formados pela representação paritária entre agentes governamentais de carreira e membros indicados por entidades representativas da sociedade civil, consistem em órgãos colegiados de julgamento administrativo, em instância final, das pendências relacionadas com tributos municipais, instauradas entre fisco e contribuintes.

Os aludidos conselhos municipais apreciam, em caráter local impactante, a viabilidade e delimitação de cobranças fiscais efetuadas com base em leis municipais, em sede de controle administrativo do lançamento tributário, representando, dessa forma, uma significativa arena pública de debates fiscais e orçamentários, com forte poder deliberativo, além de um espaço educativo, o que, obviamente, contribui para o amplo desenvolvimento da cidadania.

Daí a importância da análise da forma de composição institucional e qualidade da representatividade da sociedade civil perante os referidos conselhos, objetivando investigar sua atuação, seus mecanismos de controle e eventuais práticas prejudiciais à democracia, também presentes em outros conselhos (estaduais e federais), tais como o corporativismo, o clientelismo e o particularismo.

Enfim, o que se pode concluir, nesse sentido, é que a participação política revela-se em um instrumento de controle do Estado pela sociedade, concebendo-se uma noção de soberania popular não limitada apenas à eleição de mandatários, mas atuando de forma permanente, independentemente das eleições, razão pela qual somente os cidadãos é que podem definir o papel que desejam para o Estado, criando mecanismos de *accountability* (prestação de contas conforme parâmetros sociais e em espaços públicos próprios), conselhos e leis que incluam, efetivamente, a totalidade dos reais destinatários das políticas públicas.

Para Bobbio (2007), o caráter público da República está no controle público do poder, que deverá ser exercido por uma livre formação da opinião pública, garantindo-se, portanto, que a participação é essencial ao

desenvolvimento democrático, razão pela qual deve-se alargar o controle dos centros de poder político, administrativo-ideológico (meios de comunicação de massa) e, também, econômico.

## REFERÊNCIAS

AVELAR, Lúcia. Participação política. In: AVELAR, Lúcia, CINTRA, Antônio Octávio. **Sistema político brasileiro: uma introdução**. 2.<sup>a</sup> ed., Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora Unesp, 2007, 496 p.

AVRITZER, Leonardo; SANTOS, Boaventura de Sousa. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.), **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 3.<sup>a</sup> ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005, 678 p.

\_\_\_\_\_. O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, Leonardo, NAVARRO, Zander. (Orgs.) **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003, 334 p.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política**. [trad. Marco Aurélio Nogueira], 13.<sup>a</sup> ed., São Paulo: Paz e Terra, 2007, 173 p.

COELHO, Vera Schattan P. Coelho. Conselhos de saúde enquanto instituições políticas: o que está faltando? In: \_\_\_\_\_; NOBRE, Marcos. (Orgs.) **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Ed. 34, 2004, 368 p.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins Cunha. O potencial de conselhos de políticas e Orçamentos Participativos para o aprofundamento democrático. In: DAGNINO, Evelina, TATAGIBA, Luciana. (Orgs.). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 3.<sup>a</sup> ed., São Paulo: Cortez, 2007.

GUIMARÃES, Aline Amorim Melgaço. **Democracia possível: espaços institucionais, participação social e cultura política**. Campinas: Alínea, 2008, 116 p.

KONDER, Leandro. Idéias que romperam fronteiras. In: PINSKI, Jaime; PINSKI, Carla Bassanezi (Orgs.). **História da cidadania**. 3.<sup>a</sup> ed., São Paulo: Contexto, 2005, 591 p.

SINGER, Paul. A cidadania para todos. In: PINSKI, Jaime; PINSKI, Carla Bassanezi (Orgs.). **História da cidadania**. 3.<sup>a</sup> ed., São Paulo: Contexto, 2005, 591 p.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.