



CONSELHOS MUNICIPAIS COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE SOCIAL: subsídios à construção de um modelo de análise para avaliação da efetividade¹

Jackson Novaes Santos²
João Pedro de Castro Nunes Pereira³
Lessi Inês Farias Pinheiro⁴

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

Jackson Novaes Santos, João Pedro de Castro Nunes Pereira y Lessi Inês Farias Pinheiro (2016): “Conselhos municipais como instrumento de controle social: subsídios à construção de um modelo de análise para avaliação da efetividade”, Revista Caribeña de Ciencias Sociales (julio 2016). En línea: <http://www.eumed.net/rev/caribe/2016/07/control-social.html>

RESUMO

O escopo deste artigo está relacionado ao entendimento do papel dos Conselhos Municipais como instrumento de controle social das políticas públicas nacionais, buscando identificar os principais fatores que influenciam na efetividade desse controle. Para tanto, o foco da presente proposta incide na construção de um modelo de análise do sistema de controle social do município, válido para todos os conselhos nele instituídos. O modelo construído centra-se na observação de cinco dimensões: transparência, participação, poder de agenda, autonomia e legitimidade.

PALAVRAS CHAVE: Controle Social. Políticas Públicas. Conselhos Municipais. Modelo de Análise. Avaliação de efetividade.

SUMMARY

The scope of this article is related to the understanding of the role of municipal councils as instrument of social control of national public policies in order to identify the main factors that influence the effectiveness of this control. Therefore, the focus of this proposal is to build a model of analysis of social control system of the municipality, valid for all Councils established it. The model

¹ Texto oriundo dos estudos desenvolvidos junto ao programa de Mestrado em Economia Regional e Políticas Públicas da Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC), sob a orientação do Prof. Dr. João Pedro de Castro Nunes Pereira e coorientação da Prof.^a Dr.^a Lessi Inês Fariaas Pinheiro, com apoio da CAPES.

² Historiador, Advogado, Mestre em Economia Regional e Políticas Públicas (UESC), Especialista em História do Brasil (UESC), Bacharel em Direito (UESC), Licenciado em História, docente do Curso de Direito da Faculdade de Ilhéus (CESUPI), Pesquisador Líder do Grupo de Estudos em Direitos Humanos e Garantias Fundamentais da Faculdade de Ilhéus (CESUPI). E-mail: novaisjn@hotmail.com.

³ Doutor em Engenharia de Produção (USP), mestre em Ciência do Solo pela (UFRRJ), Engenheiro Agrônomo (UEPJM). Atualmente é professor do Curso de Engenharia de Produção da (UESC). Desenvolve trabalhos nas áreas de Agronegócio, Identificação Geográfica, Qualidade, Políticas Públicas, Inovação e Arranjos Produtivos Locais. E-mail: jpcnpereira@gmail.com.

⁴ Doutora em Serviço Social (PRUC-RS), mestra em Economia Européia e Políticas Comunitárias pela Faculdade de Economia - Universidade de Coimbra, Graduada em Ciências Econômicas (PUC-RS). Atualmente é professora titular da Universidade Estadual de Santa Cruz, onde é vinculada ao Mestrado em Economia Regional e Políticas Públicas e ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente. E-mail: lifpinheiro@uesc.com.br

built focuses on the observation of five dimensions: transparency, participation, agenda power, autonomy and legitimacy.

KEYWORDS: Social Control. Public policy. Municipal Councils. Analysis Model. effectiveness evaluation.

1. INTRODUÇÃO

Em linhas gerais o que diferencia um regime democrático deliberativo de um participativo diz respeito à forma como se trava o jogo decisório no qual são gestadas as diretrizes e ações governamentais por meio de políticas públicas.

Em um contexto democrático deliberativo as decisões são tomadas em âmbito institucionalizado, numa relação verticalizada entre Estado e sociedade à medida que o sistema representativo acaba se consubstanciando em óbice ao exercício direto da democracia.

Por sua vez, no contexto democrático participativo o cidadão é chamado a interagir com o poder público, por meio de novos espaços e arenas de debates, como os conselhos de políticas públicas, a fim de acompanhar, fiscalizar, executar, enfim, exercer um efetivo controle social sobre a *res pública*.

Sobre o papel dos conselhos e dos modelos de orçamento participativo observa-se que “[...] o caráter participativo destes modelos é o elemento diferenciador desses formatos institucionais, que no caso dos conselhos passam efetivamente a tomar corpo e a se generalizar por todo país a partir da constituição de 1988” (MIGUEL, 2009, p. 54).

Trazendo para a realidade brasileira, os conselhos de políticas públicas e de direitos, oriundos do processo de reforma do Estado desencadeado com o fim do regime militar, nascem em consonância com os princípios democráticos imanados da Constituição de 1988, visando ampliar a noção de cidadania de um contexto de democracia representativa para uma noção de democracia participativa. Nesta ótica, os conselhos personificam “[...] uma das formas de participação efetiva da sociedade civil e consistem em um espaço no qual se concretiza uma nova relação entre Estado e sociedade na gestão do aparelho público” (MARTINS, 2008, p. 152). Assim, a institucionalização dos conselhos representa a tentativa de se criar um novo elo entre a sociedade civil e o Estado.

O objetivo deste artigo está relacionado ao entendimento do papel dos Conselhos Municipais como instrumento de controle social das políticas públicas. O foco da proposta incide na construção de um modelo de análise do sistema de controle social do município, buscando identificar os principais fatores que influenciam na efetividade desse controle.

2. CONTROLE SOCIAL E CONSELHOS MUNICIPAIS

Do ponto de vista histórico, a noção de conselho não é nova em termos de organização política. Ao longo da história diversas civilizações têm feito uso de organizações de caráter deliberativo para decidir sobre assuntos de interesse da coletividade. Na antiguidade clássica, por exemplo, várias cidades-estados possuíam conselhos nos quais os cidadãos – com todas as ressalvas à que faz jus a limitada noção de cidadania restrita às minorias privilegiadas – decidiam sobre a política da *pólis*.

Gurgel e Justen (2012) trazem um exemplo da importância dos conselhos para a história do ocidente. Para esses autores foi a partir dos conselhos de anciãos das tribos romanas que surgiu a figura do senado, principal instituição política da Roma Antiga, e um dos principais legados políticos daquela civilização. Ademais,

[...] há exemplos de conselho na Revolução Francesa e na Comuna de Paris (1871), são conselhos os Soviets de Petrogrado (1905) e seus semelhantes na Revolução Russa (1917), houve os Conselhos dos Operários de Turim, os conselhos alemães, os conselhos iugoslavos (anos 1950), que ofereceram os melhores exemplos de moderna autogestão, dentre outras experiências semelhantes (GURGEL; JUSTEN, 2013, p. 362)

Ao assegurar a implementação de mecanismos de participação popular na gestão pública, a Constituição de 1988 deu um importante passo no sentido de consolidar no Brasil o modelo de Estado democrático de direito, no qual os conselhos de políticas públicas representam espaços “[...] em que os cidadãos, na qualidade de conselheiros, apresentam sugestões, críticas, encaminham reivindicações, debatem idéias, planejam e fiscalizam as ações desenvolvidas pelo Poder Executivo nos diversos segmentos” (FONSECA, 2013, p. 48).

É importante salientar, ainda, que as disposições contidas na Constituição Federal, apesar de não criar nenhum conselho específico, traz, em seu bojo, diretrizes que conclamam pela “divisão de responsabilidades na execução, planejamento e financiamento das políticas sociais entre os três entes federados (União, Estados, Municípios e distrito Federal)”. (CALVI, 2008, p. 10).

No que se refere à institucionalização dos conselhos no contexto do sistema social de políticas públicas no Brasil é importante mencionar que o epicentro deste processo está relacionado com o período de redemocratização política ocorrido na década 1980. Assim, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, inaugurou-se um ciclo de fomento à cidadania e à participação política nos processos decisórios (BORGES, 2008), uma série de instrumentos que objetivam estimular a participação do cidadão na gestão da coisa pública.

Nesse contexto, foram criados os conselhos de direitos, constituídos paritariamente

[...] nos quais se assentam governo e sociedade civil organizada com a função precípua de formulação das políticas públicas para que se consubstanciem de forma que o Estado assegure aos cidadãos esses direitos constitucionalmente garantidos. Assim, a Constituição Cidadã, como ficou conhecida, propicia à sociedade civil organizada sua representação nessas instâncias colegiadas, que, juntamente, com as diversas instituições governamentais envolvidas institucionalmente em uma determinada política, irão formular, acompanhar, monitorar e deliberar sobre questões da área de sua competência (CASTRO, 2012, p. 82).

Os Conselhos são criados por meio de normas infraconstitucionais, como por exemplo, as que instituem o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Estatuto da Cidade, o Estatuto do Idoso, dentre outros.

No que se refere à composição dos conselhos, observa-se que, de um modo geral, estes podem assumir funções consultivas, deliberativas e/ou de controle⁵, sendo “[...] criados por lei, regidos por regulamento aprovado por seu plenário, tendo caráter obrigatório uma vez que os repasses de recursos ficam condicionados à sua existência [...]” (GOMES, 2003, p. 41).

Apesar de não ser a única ferramenta de controle social presente no nosso sistema político. Para MARTINS et al (2008) os conselhos de políticas públicas e de direitos representam o principal instrumento do sistema de controle social de políticas públicas, constituindo-se em experiências de inovação institucional que ampliam os espaços de deliberação pública, consagrando-se como mecanismos de atuação participativa que ultrapassam as atuações de instrumentos anteriormente vigentes, “uma vez que são estruturas jurídico-constitucionais, de caráter permanente, com representação paritária entre Estado e sociedade civil e com amplos poderes de controle sobre a política”(MARTINS et al 2008, p. 167).

Nesse sentido, o processo de institucionalização dos conselhos de políticas públicas representou importante inovação em termos de fomento a participação social nas atividades de acompanhamento e fiscalização das atividades do Estado.

3. PODER LOCAL FRENTE À ATUAÇÃO DOS CONSELHOS

⁵Para a Controladoria Geral da União (BRASIL, 2014), “conselhos são espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa e consultiva, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais. Os conselhos são o principal canal de participação popular encontrada nas três instâncias de governo (federal, estadual e municipal)”.

A institucionalização dos conselhos de políticas públicas e de direito no ordenamento jurídico contempla as três esferas de governo (União, Estados e Municípios). Contudo, diante do intenso processo de descentralização política ocorrida a partir da redemocratização, uma série de atribuições e competências foi transferida para os municípios.

Apesar de ainda representar grande disparidade frente à arrecadação dos outros entes federativos, os municípios tiveram suas receitas ampliadas visando contemplar as novas demandas sociais. A implementação de mecanismos como os repasses diretos e ampliação dos números de convênios celebrados com a União fez com que uma série de normas fossem instituídas com o intuito de dar maior transparência e elevando a fiscalização das verbas empregadas na execução de políticas públicas.

Diante deste cenário a importância dos conselhos gestores de políticas públicas foi sobrelevada objetivando um duplo efeito: ampliar a fiscalização das verbas públicas empregadas ao nível local e garantir uma prestação de serviços públicos mais eficiente e condizente com os reclamos da população local, que passa a ter nos conselhos representativos da sociedade civil um importante elo com o poder público.

4. REFERENCIAL TEÓRICO PARA CONSTRUÇÃO DA ESTRUTURA ANALÍTICA

Com o intuito de melhor sistematizar as etapas a serem desenvolvidas na construção do modelo analítico foi desenvolvida a estrutura teórico-conceitual visando identificar os principais fatores discutidos no universo acadêmico, bem como na literatura especializada, sobre o sistema de controle social de políticas públicas vigente no país, o papel dos conselhos enquanto ferramenta de controle social e os fatores que influem na efetividade destes conselhos.

Apesar da variedade de posicionamentos e enfoques aplicados ao objeto de estudo, reflexo do interesse ascendente despertado por diversos domínios do conhecimento científico, tais estudos apresentam convergência teórica em determinados aspectos, ao se elencar fatores relevantes para se compreender a problemática do controle social, num enfoque que se priorize o papel dos conselhos locais.

Alguns estudos dão ênfase a relação epistemológica envolvendo a o controle social dentro de uma dimensão que prioriza a relação do Estado inserido num contexto de Estado de Direito, no qual, cada vez mais se busca o aprimoramento de mecanismos que possibilite a limitação do poder estatal em detrimento de uma maior autonomia do cidadão, exercendo diretamente o poder em novos espaços institucionalizados, como, por exemplo, nos conselhos, audiências públicas, plenárias sobre orçamento participativo, dentre outros (MIGUEL, 2009).

Existem trabalhos, ainda, que enfatizam o recorte local, centrando na atuação dos agentes/atores locais, ao que os novos arranjos institucionais conferem papel cada vez mais significativo na gestão do poder local. Teorias sobre “*accountability*”, “*empowerment*” e “poder local” são recorrentemente evocadas para subsidiar estas análises.

Considerando ferramentas de controle social os diferentes instrumentos institucionalizados criados, visando conferir ao cidadão uma participação mais ativa e um maior controle sobre as ações governamentais, vale destacar que o desenho institucional concebido por meio das diretrizes constitucionais a este sistema segue os parâmetros do modelo federativo brasileiro, contemplar todos os entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), o que nitidamente se configura num modelo estruturado em diferentes escalas de abrangência: nacional, regional e local.

Atentando-se para estas particularidades do modelo de controle social baseado nos conselhos gestores, a presente estrutura analítica é baseada em cinco dimensões de fatores relevantes para a análise da efetividade dos conselhos enquanto ferramentas de controle social, compilados com base nas abordagens teóricas consultadas na literatura aqui considerada.

As dimensões de análise são: transparência, participação, poder de agenda e autonomia e legitimidade (Quadro 1). A fundamentação teórica e a abordagem dos principais fatores relatados na pesquisa encontram-se devidamente indicados no mencionado quadro e a descrição dos objetivos específicos e a estrutura de cada dimensão analítica segue descrita a seguir.

Quadro 1 - Autores considerados no desenvolvimento da estrutura analítica

DIMENSÃO Transparência	DIMENSÃO Participação	DIMENSÃO Poder de Agenda	DIMENSÃO Autonomia	DIMENSÃO Legitimidade
REFERENCIAL TEÓRICO				
<ul style="list-style-type: none"> - Carneiro (2006) - Fonseca (2013) - Guerra e Teodósio (2013); - PAES-PAULA (2005) 	<ul style="list-style-type: none"> - Buvinich (2014) - Castro (2012); - Carneiro (2006) - Fonseca (2013) - Guerra e Teodósio (2013); - Lüchmann (2008) - Martins (2008); - Oliveira (2012) - Tatagiba (2005) - Tonella (2006) 	<ul style="list-style-type: none"> - Buvinich (2014) - CALVI, 2008 - Carneiro (2006) - Castro (2012); - Gomes, 2003 - Guerra e Teodósio (2013); - Tatagiba (2005) - Tonella, 2006 	<ul style="list-style-type: none"> - Borges (2008) - Carneiro (2006) - Guerra e Teodósio (2013); - Miguel (2009) - Tonella, 2006 	<ul style="list-style-type: none"> - Avritzer (2007) - Borges (2008) - Fonseca (2013) - Guerra e Teodósio (2013); - Magnagnagno e Dombrowski (2011); - Pitkin (2006) - Tatagiba (2005)

Fonte: Elaborado pelo autor com base na literatura consultada

4.1. DIMENSÃO TRANSPARÊNCIA

A Constituição Federal de 1988 consagra a publicidade como princípio obrigatório a ser observado pela administração pública em todas as esferas e instâncias de governo, de modo que a observância desta diretriz é posta como um dos requisitos de validade dos atos da administração pública (CARVALHO FILHO, 2009).

Por apresentarem caráter híbrido, “uma vez que são, ao mesmo tempo, parte do Estado e da sociedade” (CARNEIRO, 2006, p. 151), a dinâmica de funcionamento dos conselhos também deve se pautar na busca por uma gestão transparente e em consonância com os princípios e normas que regem o funcionamento dos espaços institucionalizados do poder público, inclusive no que diz respeito ao dever de dar publicidade aos seus atos.

Com variável associada à noção de transparência na gestão pública, adota-se um conceito estrito de publicidade, pautado numa concepção normativo constitucional aplicável ao termo. Vale salientar, nesse sentido, que o conceito aqui abordado não se confunde com uma noção mercadológica de publicidade, entendida como a “arte de exercer uma ação psicológica sobre o público com fins comerciais” (CEGALLA, 2005, p. 708), tal qual o fazem os profissionais do mercado publicitário.

Além de discutir a importância da publicidade enquanto um dos pressupostos para uma gestão transparente das ações desenvolvidas pelos conselhos, como fator relevante a ser considerado na análise da efetividade destes órgãos. Temas como a importância do amplo acesso à informação por parte da sociedade civil e o dever de buscar uma gestão transparente por parte do Estado são incorporados à pauta de discussão desta dimensão, uma vez que a literatura demonstra convergir para o entendimento de que sem informação a efetividade do controle social torna-se inviável.

Associado a isso, entende-se que no modelo de regime democrático de direito, no qual se estrutura o controle social aqui considerado, confere ao cidadão o direito subjetivo de exercer a fiscalização sobre as atividades do Estado. Isso é explícito no texto constitucional garante o direito fundamental à informação, nos termos do art. 5, XXXIII, da Constituição de 1988 (Brasil 1988):

Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (Brasil, 1988).

Assim, munido de instrumentos que lhe garantam o exercício do direito de fiscalização o cidadão, de forma individual ou coletiva, poderá exercer controle social sobre os atos dos agentes públicos. Exemplo de interação constitucionalmente prevista entre controle social e controle

institucional se dá no âmbito da competência dos Tribunais de Contas para receber denúncia de qualquer cidadão sobre irregularidades ou ilegalidades que por ventura tome conhecimento, nos termos do art. 75, § 2º, da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988).

No que se refere especificamente ao controle social exercido por meio de conselhos, Alves e Leal (2013) destacam o importante papel fiscalizador exercidos por estes órgãos de controle social como mecanismo inibidor de práticas corruptivas; mas advertem que a falta de transparência é fator relevante a ser considerado ao exercício deste controle, uma vez que pode obstar a desejada participação da sociedade civil junto ao poder público.

No que se refere a escolha dos membros dos conselhos, alguns autores, a exemplo de Miguel (2009), questionam a forma pouco democrática como geralmente este processo é desenvolvido. Para este autor, a falta de critérios bem definidos para a escolha dos membros que comporão o conselho pode contribuir para uma percepção de falta de representatividade aos conselheiros. Nesse sentido, vale destacar que um dos principais critérios para a indicação é, em geral, a proximidade política ou pessoal com os membros do poder público local, sobretudo o chefe do Executivo, de modo que a participação cidadã fica bastante comprometida, ou seja, apesar de estar garantida uma paridade numérica, não existe uma paridade em termos decisórios (MIGUEL, 2009).

Vale destacar, por fim, que além de criar diversos mecanismos que asseguram ao cidadão o direito ao acesso à informação, a legislação brasileira é firme ao elevar a noção de publicidade à categoria de princípio obrigatório a ser seguido pelo poder público, inclusive, não reconhecendo validade aos atos administrativos que por ventura deixem de observar o dever de conferir a devida publicidade aos seus atos.

4.2. Dimensão participação

A participação, de maneira geral, é um conceito que tem sido amplamente explorado por diversas áreas do saber, sobretudo que diz respeito às ciências sociais. Dentre os vários sentidos aplicáveis ao termo participação, segundo Faria de Oliveira (2012), é na análise do seu viés político-democrático que reside uma das suas mais relevantes implicações para os estudos que versam sobre o cidadão e o Estado, numa perspectiva que considere as relações de poder inerentes ao processo de controle social.

Neste sentido, o conceito de controle social tem ganhado cada vez mais importância, uma vez que se configura como importante meio de participação da sociedade na vida política e na administração pública do Estado brasileiro.

Assim, considerando a importância do estudo da participação política para uma melhor compreensão do conceito de controle social, a discussão desenvolvida nesta dimensão relaciona-se à atuação dos agentes locais inseridos na dinâmica dos conselhos em seus múltiplos aspectos. Almeja-se, com isto, diagnosticar o perfil de atuação dos conselheiros no que se refere à frequência, engajamento no sistema de controle social, grau de politização, consciência política, eventuais engajamentos políticos partidários, dentre outros aspectos destacados na literatura aqui já considerada.

Conforme sustentado por alguns autores considerados na revisão de literatura, a própria estrutura e composição dos conselhos pode influir na participação destes agentes, fortalecendo ou debilitando o processo de inclusão democrática destes atores, a depender, por exemplo, da configuração destes órgãos no que tange seu alcance (políticas públicas, programas), composição (paritários ou não paritários), natureza da representação (vinculado, não vinculado ou misto), obrigatoriedade e competência (consultivos, deliberativos, fiscalizador, normativos).

4.3 Dimensão poder de agenda

Nesta dimensão aborda-se a percepção dos agentes locais que exercem a função de conselheiros, bem como a comunidade de um modo geral, sobre o alcance e limites das ações dos conselhos.

No que se refere ao elemento deliberação, discute-se, aqui, o caráter normativo que reveste determinados conselhos e sua capacidade de influir no planejamento, formulação e execução de políticas públicas.

Por poder de agenda entende-se a aptidão destas arenas institucionalizadas de poder em influenciar, efetivamente, na agenda política e administrativa local. Ao abordar o tema, Bronzo L. C. destaca que

Os conselhos, como espaço de formação de vontades e da opinião são também mecanismos de ação, que inserem na agenda governamental as demandas e os temas de interesse público, para que sejam absorvidos, articulados politicamente e implementados sob a forma de políticas públicas. (CARNEIRO, 2006, p. 151)

Pelo material apresentado na revisão de literatura, entende-se que não há como se discutir a efetividade do sistema de controle social sob o enfoque dos conselhos sem considerar o real alcance do poder destes em influenciar, de fato, na agenda política local. Neste ponto, no que se refere especificamente ao potencial de exercício de controle público sobre a ação governamental, busca-se aferir, por meio desta discussão, a percepção da comunidade sobre a capacidade destes “colegiados institucionalizados” (GUERRA; TEODOSIO, 2013) em inserir na agenda governamental demandas e temas de interesse da coletividade. E nesse sentido, a análise da capacidade deliberativa desses conselhos, refletida na inserção efetiva dessa deliberação nas agendas governamentais, são fatores essenciais quando se busca avaliar a efetividade dos conselhos municipais como instrumento de controle social das políticas públicas, neste caso, em nível local.

4.4 Dimensão autonomia

O cerne da discussão levantada nesta dimensão centra-se em evidenciar fatores que possam comprometer a autonomia dos conselhos, bem à atuação de seus conselheiros. Considerando os principais desafios a serem enfrentados no processo de institucionalização dos conselhos, como o grau de autonomia, qualidade da atuação dos seus agentes, Carneiro (2006) ressalta, ainda, a forte dependência dos conselhos em relação ao poder público, principalmente no que diz respeito à relação dos conselhos locais e o Executivo municipal, como um dos principais entraves ao efetivo processo de institucionalização destes mecanismos de *accountability*. Citando NuriaCunill Grau, Bronzo L. C. arremata afirmando que “[...] um certo nível de autonomia em relação ao Estado torna-se necessário para viabilizar o exercício do controle por parte de agências institucionalizadas” (CUNILL apud CARNEIRO 2006, 161-162).

No que tange à autonomia, buscar avaliar os requisitos para a legitimidade do controle social promovido pelos conselhos perpassa necessariamente por uma avaliação da “organicidade” destes órgãos, considerando fatores tais quais os níveis de organização dos Conselhos, a infraestrutura básica para realização dos encontros entre os conselheiros, da periodicidade, frequência e regularidade dos participantes do Conselho às reuniões, entre outros (ASSIS; VILLA, 2003).

De igual modo, considerando-se estudos como Carneiro (2006), Lüchmann (2008), A. S. Miguel (2009), discute-se a influência de fatores de ordem social e/ou política que possam comprometer a autonomia da atuação dos agentes locais. Sabidamente fatores como a condição sócio-econômica, indisponibilidade de tempo, dependência do poder público, vulnerabilidade política e ideológica, podem convergir para a limitação da autonomia destes atores sociais, causando prejuízo ao caráter democrático e fiscalizador destes novos espaços institucionalizados de poder.

4.5 Dimensão legitimidade

Apesar de serem concebidos para garantir a participação direta da população nos espaços decisórios e de serem localizados na teoria democrática como expressão de democracia participativa (MAGNAGNO; DOMBROWSKI, p. 2011), os conselhos gestores não estão

imunes à influência de fatores de ordem política e econômica (Estado e Mercado), pois, conforme destaca Carneiro (2006, p. 151): “[...] sua composição paritária (membros governamentais e não-governamentais) e o caráter constitucional definem os conselhos como sendo “parte do Estado”, com todos os perigos e dilemas inerentes a esse status”.

Assim, considerando que modelo representativo de participação democrática enfrenta questionamentos no que diz respeito à confiança desprendida por parte dos cidadãos no sistema representativo partidário (MIGUEL, 2009), a temática da legitimidade também ganhe importância para o debate acerca dos conselhos, vez em que, diferentemente do padrão de representação eleitoral, a representação no interior desses modelos apresenta como características relevantes a participação e representação individual e coletiva (Hahn Luchmann 2008), mesclando, portanto, características dos modelos representativos e participativos, o que para alguns autores, a exemplo de Avritzer (2007) seria exemplo de democracia deliberativa.

Em consonância com pressupostos teóricos que vislumbram os conselhos enquanto ferramentas de controle popular sobre a gestão pública, a exemplo de Paes de Paula (2005), Guerra e Teodósio (2013), Carneiro (2006), Alves e Leal (2013), entende-se que estes espaços configuram o advento de um novo estágio do modelo democrático que transcende a noção de democracia representativa para um patamar de democracia deliberativa e participativa, onde o fator “legitimidade” dos representantes escolhidos pelo povo, ganha relevo de destaque. Assim, no plano local, faz-se necessário destacar a percepção da população local sobre a legitimidade do modelo representativo apresentado por estes espaços institucionalizados de poder.

A efetividade do controle atribuído aos conselhos está, portanto, diretamente relacionada à crise de legitimidade oriunda dos limites da democracia representativa, que faz com que os interesses públicos, que deveriam ser perseguidos pelos legítimos representantes do povo, acabem sucumbindo frente aos interesses privados. Da mesma forma como parlamentares estão suscetíveis à pressão e à cooptação pelos interesses do grande capital, o mesmo acaba ocorrendo em nível local com conselheiros que acabam cedendo ao assédio das lideranças políticas locais. Dissertando a respeito Oliveira observa que

Certos locais que são dominados por líderes carismáticos ou que manipulam o povo, prestando-lhes serviços comunitários, bancando políticos, distorcem a vontade popular. Nem se diga que o líder pode compor determinados conselhos ou grupos de debate e decisão que possam ser coordenados por cabos eleitorais predispostos a chegar a determinada proposta. A ilusão de se chegar a determinados valores fica imposta. A vontade fica maquiada pela falsa vontade composta por interesses escusos dominantes. Dir-se-á que a democracia é a prevalência da vontade da maioria. Nem sempre, no entanto. Apenas há a prevalência da vontade efetiva da maioria quando esta respeita a minoria. (...) Quando, no entanto, se percebe que a discussão livre das ideias é mera formalidade para que se chegue rapidamente ao resultado final, há farsa. (OLIVEIRA, 2006 apud RIZZO JÚNIOR 2009, p. 188).

A dimensão da vulnerabilidade dos atores locais que atuam nos conselhos e sua relação com o poder local é um fator relevante para se abordar a efetividade do controle social a ser exercido por esses conselhos. A disposição histórica do poder local no Brasil está vinculada a desvios institucionais como o coronelismo, ao patrimonialismo e personalismo no exercício do poder político (TONELLA, 2006), (MIGUEL, 2009), fatores sociais estes que comprometem o pleno desenvolvimento de uma democracia participativa, em razão de que uma das premissas desse modelo democrático “[...] seria o nivelamento das diferenças econômicas e sociais, uma vez que a desigualdade amplia a necessidade de um sistema partidário capaz de garantir a coesão social” (OLIVEIRA, 2010, p. 428).

Diante dos fatores abordados neste tópico, bem como aos estudos aqui considerados, é possível destacar como fator relevante para a efetividade dos conselhos a estrutura representativa no qual estes se moldam e suas implicações na percepção da legitimidade conferida aos conselheiros.

5. CONSELHOS LOCAIS E CONTROLE SOCIAL

Ao fixar como uma das metas da pesquisa a identificação de fatores socioeconômicos que possam influenciar na atuação dos agentes locais inseridos na dinâmica dos conselhos almeja-se conectar a discussão a duas particularidades do sistema nacional de controle social estruturado a partir dos conselhos: sua estrutura federativa, bem como sua natureza híbrida.

A estrutura federativa do sistema de controle social estruturado em conselhos reflete o modelo republicano federativo⁶ implantado no Brasil, delimitado nos termos sua Constituição Federal, que estrutura a organização político-administrativa do Estado em entes federativos autônomos, quais sejam União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios⁷. Deste modo, o processo de institucionalização dos conselhos dentro de uma distribuição de competências fixada pela Constituição Federal, conforme observa Buvnich (2014), cria três esferas de atuação destes conselhos feral, estadual e municipal.

Ao fixar o foco de análise na escala local, centrando-se na atuação dos agentes locais, necessariamente o primeiro objetivo específico reflete esta disposição espacial de competência.

No que diz respeito à natureza híbrida dos conselhos (CARNEIRO, 2006), sendo parte ao mesmo tempo do Estado e da sociedade, a composição destes conselhos, no que diz respeito à atuação dos seus agentes, não está imune a fatores de ordem política e econômica, uma vez que, o grau de efetividade controle exercido por estes órgãos relaciona-se, portanto, a fatores sociais, econômicos e políticos, o que se denomina de condições socioeconômicas de efetividade e que podem perfeitamente serem associados a temas e recortes apontados na literatura consultada.

5.1 Condições socioeconômicas de efetividade

Assim, os aspectos socioeconômicos considerados neste estudo, para a elaboração da estrutura analítica aqui apresentada, buscam identificar fatores sociopolíticos que possam influenciar na atuação dos agentes locais inseridos na dinâmica dos conselhos.

a) Com relação à dimensão transparência

Uma das principais vertentes da noção de controle social oriunda da experiência histórica decorrente do processo de redemocratização dos países latino-americanos, que culminou num amplo processo de reforma do modelo de Estado pautado numa gestão burocrática, rumo ao que muitos autores, a exemplo de Paes de Paula (2005), denominam modelo de gestão gerencial, tal modelo relaciona-se à possibilidade do cidadão atuar no sentido de fiscalizar a atuação dos agentes públicos, sobretudo almejando uma melhor racionalização dos gastos públicos, bem como garantir uma atuação eficiente da prestação estatal.

A relação entre a oferta de acesso à informação e a qualidade na transparência das ações governamentais são apontadas como fatores relevantes a serem considerados ao se avaliar o papel exercido pelos conselhos no campo do controle social, a exemplo do que observa Carneiro (2006), Alves e Leal (2013), Buvnich (2014), dentre outros estudiosos.

Posto isso, há de se considerar que a observância das diretrizes reclamam por publicidade nos atos públicos e a devida transparência nas ações governamentais também se relacionam com fatores de ordem econômica, como, por exemplo, o perfil econômico da localidade estudada, que pode implicar na oferta e no volume de mecanismos de informação como jornais, portais virtuais, etc.; bem como fatores de ordem social como a falta de educação do cidadão para a democracia (Moreira Neto, apud Alves e Leal 2006, 499) a ser posta a serviço do controle pretendido.

⁶ Art. 1º, caput, da Constituição Federal de 1988: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal [...]” (BRASIL, 1988).

⁷ Art. 18, caput, da Constituição Federal de 1988 “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988).

Além disso, outros diversos fatores de ordem social, como, por exemplo, os resquícios de burocratização ainda tão fortemente presente no setor público do país; ou mesmo de ordem política, como a falta de ferramentas normativas que assegurem o cidadão o acesso à informação necessária à prática do controle, tende a influenciar de alguma maneira para uma efetiva atuação destes agentes locais incumbidos de promover uma ação fiscalizadora a partir da atuação como conselheiros.

b) Com relação à dimensão participação

No que tange especificamente a participação política no contexto político democrático brasileiro a nova ordem constitucional inaugurada com a promulgação da Constituição de 1988 rompeu com o modelo autoritário do período ditatorial que a antecede, no qual se buscava a todo custo inibir qualquer iniciativa de cunho democrático. Com isso verificou-se a ampliação das formas de participação direta do cidadão no jogo decisório do país.

Dentre esses novos mecanismos de participação do cidadão no jogo democrático, os conselhos locais enquanto ferramentas de controle social necessitam de uma efetiva e qualificada participação dos atores locais para evitar que este importante instrumento de democracia participativa seja acessível apenas a um número restrito de pessoas.

As condições socioeconômicas presentes em um determinado contexto social podem influir significativamente na qualidade da participação política dos atores sociais, como é o caso daqueles que atuam nos conselhos. Nesse sentido, para Magalhães (2011) a produção de sujeitos participantes ou marginalizados perpassa pela educação recebida; para a submissão ou a formação de indivíduos críticos e reflexivos capazes de (re) pensar sua própria prática social. Ou seja, a partir das considerações de Magalhães (2011), fica clara a importância da variável formação educacional enquanto fator sociopolítico relevante para se avaliar a qualidade da participação dos atores sociais inseridos na dinâmica dos conselhos locais.

Carneiro (2006, p. 157) destaca que fatores de ordem sócio-econômica como “práticas e visões clientelistas na relação com o Estado” acabam por afetar a qualidade da participação nestas instâncias deliberativas. Assim, o perfil social, político e econômico dos agentes locais inseridos na dinâmica dos conselhos compõe variável analítica relevante para se aferir a efetividade do sistema de controle, pois, ao refletir na qualidade da participação política nessas arenas decisórias, no sentido destacado por Carneiro (2006), tais fatores também afetam diretamente outras dimensões, que neste ponto, se guardam íntima relação com a dimensão participação, é o caso, por exemplo, da dimensão autonomia. Sendo assim, identificar tais fatores sociopolíticos, nos termos do primeiro objetivo específico do protocolo, é tarefa imprescindível para uma melhor compreensão das problemáticas relacionadas à dimensão participação.

c) Com relação à dimensão poder de agenda

No que se refere ao poder de agenda dos conselhos, Carneiro (2006, p. 160), apesar de reconhecer serem estes órgãos de controle social dotados da capacidade de influir na agenda política local, acredita que na prática “[...] falta aos conselhos a posse e o uso de instrumentos que permitam a efetivação de sua dimensão normativa deliberativa”.

A autora ainda destaca que fatores de ordem sócio-políticos, como o fato de os executivos locais não reconhecerem os conselhos como co-gestores da política pública, acabam por minar o poder constitucionalmente sancionado aos conselhos.

Considerando-se, então, a relevância do fator poder de agenda para se caracterizar o grau de efetividade do sistema de controle social estudado, faz-se de suma importância a concretização do primeiro objetivo específico, qual seja “Identificar fatores sociopolíticos que possam influenciar na atuação dos agentes locais inseridos na dinâmica dos conselhos”, vez em que estes fatores, conforme destaca Carneiro (2006), estão intrinsecamente relacionados com o poder de agenda desempenhado pelos conselhos.

d) Com relação à dimensão autonomia

No que tange às discussões envolvendo a autonomia dos conselhos, que a mesma remeterá dimensão da efetividade do poder de decisão dos conselhos (CARNEIRO, 2006). Para possuir uma composição que assegure ao colegiado uma postura autônoma em relação ao poder público local faz-se necessário uma sociedade civil organizada e capaz de exercer influência sobre o sistema político e sobre as burocracias públicas. Assim fatores de ordem econômica e social, tal quais “a questão dos recursos controlados pelos agentes – tempo, informação, capacidade técnica, etc. – configura-se como elemento central para a análise dos conselhos e de seu potencial como instrumento de *accountabilitysocietal*” (CARNEIRO, 2006, p. 161).

Assim, conforme posicionamento teórico sustentado pelos autores considerados anteriormente fatores sociopolíticos a serem identificados por meio do primeiro objetivo específico considerado neste protocolo de pesquisa comporão conjunto de variáveis relevantes para se aferir a autonomia destes órgãos deliberativos.

e) Com relação à dimensão legitimidade

As peculiaridades dos conselhos enquanto estrutura híbrida composta por representantes da sociedade civil e de representantes governamentais, não estão imunes às influências de fatores de ordem social ou econômicos, o que poderia influir tanto na percepção da população sobre a legitimidade da representação exercida pelos conselheiros, ou mesmo na atuação destes, que poderiam adotar posicionamentos distintos daqueles defendidos pelo grupo ou seguimento social ao qual deveriam representar.

Assim, identificar os principais fatores sociopolíticos tal qual almejado por meio do primeiro objetivo específico considerado neste protocolo é tarefa que guarda íntima relação com a dimensão legitimidade e representação.

5.2 Condições estruturais de efetividade

A estrutura dos conselhos institucionalizados a partir da Constituição de 1988 apresenta estreita relação com o sistema federativo brasileiro, que reparte competências constitucionais entre os entes da Federação. Na prática, no que tange a estrutura e disposição dos conselhos, isto implica dizer que para um mesmo segmento de política pública encontraremos conselhos responsáveis por exercer o controle social ao nível nacional, regional e local (União, Estados ou Distrito Federal e Municípios).

Quanto às condições estruturais de efetividade o epicentro da discussão desloca-se do nível local para o nível macro, buscando analisar o sistema de controle social como um todo, de modo a realçar aspectos gerais ou estruturais do sistema capazes de influenciar na efetividade do controle social exercido pelos conselhos locais.

Buscando apresentar uma dimensão holística e sistêmica do aparelho de controle social nacional, sem, contudo, perder o foco a dinâmica local e suas especificidades, no que diz respeito às condições estruturais de efetividade associadas ao objetivo específico “Identificar os principais fatores de ordem estrutural que influenciam na efetividade do sistema de controle social das políticas públicas nacionais” tem-se a considerar para cada uma das dimensões consideradas na estrutura analítica aqui proposta, o seguinte:

a) Com relação à dimensão transparência

A análise da literatura sobre a relação entre a dimensão transparência e as condições socioeconômicas de efetividades, no que se refere ao nível macro do sistema de controle permite chegar duas considerações relevantes a respeito.

A primeira delas é a de que ao Estado é imposto o dever de buscar uma gestão transparente, ao se elencar a publicidade no rol de princípios obrigatórios a ser seguido pela administração pública, nos termos do art. 37, caput da Constituição Federal, que determina que “A

administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]” (Brasil 1988).

A segunda diz respeito à ampliação das ferramentas que buscam efetivar ao cidadão o seu direito fundamental à informação (já aludido no tópico 3.1 desta estrutura analítica), por meio de uma série de leis que buscam assegurar a participação direta do cidadão nos assuntos do Estado a exemplo da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), da criação dos sistemas de ouvidoria, da regulamentação dos sistemas de controle interno – obrigatórios em todas as esferas da administração pública -, e, é claro, da criação diversos conselhos no qual se asseguram a paridade entre representantes governamentais e da sociedade civil.

Contudo, para se pressupor um controle efetivo, mas do que criar uma legislação que objetive assegurar a transparência da administração pública, a esta é preciso que se confira efetividade, a fim de que não se consubstancie em exemplo de legislação simbólica fadada ao fracasso. Sobre o fenômeno jurídico da “legislação simbólica”, Neves (2007, p. 40) observa que “[...] o emprego abusivo da legislação-álibi leva à ‘descrença’ no próprio sistema jurídico, ‘transforma persistentemente a consciência jurídica’ [...]; disso resulta que o público se sente enganado, os atores políticos tornam-se sínicos”.

A questão fulcral relativa ao panorama estrutural do sistema de controle social, de modo geral e, no que se refere à institucionalização dos conselhos, de modo específico, perpassa pela efetividade dos mecanismos que visam assegurar uma gestão transparente do Estado e munir os cidadãos de instrumentos capazes de garantir o amplo acesso aos meios de informação. Entretanto, mais do que a existência destas ferramentas, elas precisam ser efetivas, do contrário, desembocar-se-á num emaranhado de legislação simbólica, não efetiva o que compromete a efetividade do sistema de controle não só a nível macro, como também a nível local.

b) Com relação à dimensão participação

As diretrizes político-normativas emanadas da União, como responsável por estabelecer normas gerais a serem observados pelos outros entes federativos, dentro dos limites de sua autonomia política, financeira e administrativa, refletem de maneira significativa na estrutura e funcionamento dos conselhos. Assim como será observado na discussão acerca do poder de agenda dos conselhos, implementação de práticas participativas pode sofrer maior ou menor estímulo das políticas de governo concebidas pelo Governo Federal.

Assim, ao identificar os principais fatores de ordem estrutural que influenciam na efetividade do sistema de controle social das políticas públicas nacionais, conforme almejado pelo segundo objetivo específico, há de se destacar a relação destes fatores de ordem estrutural com o fator participação, buscando identificar o grau de influência dos fatores estruturais com a participação ao nível local.

c) Com relação à dimensão poder de agenda

Por guardar relação com o modelo federativo vigente na República Federativa do Brasil, o sistema de controle social estruturado a partir dos conselhos gestores e seu poder de agenda sobre a pauta política administrativa nacional sofrem influências significativas das políticas de governo adotadas pelo governo central.

Nesse sentido, autores como Paes de Paula (2005), ao comparar o modelo de administração gerencial, com aquele que ela denomina de gestão social, ambos experimentados pelo Brasil após o processo de redemocratização, confere maior ênfase à introdução de práticas participativas de gestão, com, por exemplo, ao estimular experiências com orçamento participativo e à criação de conselhos, inclusive com competências normativas e deliberativas.

Deste modo, observa-se que fatores estruturais como a política de governo adotada pela União pode refletir significativamente no papel e atuação dos conselhos, em todas as esferas de atuação (nacional, regional e local), conferindo a estes órgãos maior ou menor espaço na agenda política e os processos de tomada de decisão.

d) Com relação à dimensão autonomia

Em que pese o termo controle social ser mais comumente associado à tarefa de fiscalização das ações do Estado na execução de políticas públicas, o controle pretendido dever ser associado, também, às demais etapas do processo da gestão das políticas públicas. Assim, a tarefa de formulação e planejamento das políticas públicas, sobretudo no que diz respeito à forma de distribuição e alocação dos recursos reclamaria uma participação mais ativa dos conselhos, como forma de se garantir uma verdadeira participação cidadã na gestão de políticas públicas (GUERRA; TEODÓSIO, 2013), sob pena da autonomia dos conselhos se configurar em mera ficção legal, em razão da forte dependência destes órgãos para com o Estado.

Entretanto, na prática observa-se que a maior parte dos recursos destinados à formulação destas políticas encontram-se retidos na esfera federal. A esse respeito os autores retrocitados (2013, 40) destacam que estes recursos:

[...] continuam, em geral, centralizados no nível do Governo Federal, o que garante a subordinação dos governos e comunidades locais bem como a continuidade de ações cujos recursos podem ser modificados a qualquer momento, segundo os caprichos dos ministérios que, em Brasília, cuidam da área econômica.

Deste modo, pode-se inferir que a grande concentração dos recursos destinados às políticas públicas no âmbito da União compromete a autonomia dos conselhos, sobretudo a nível local, em deliberar sobre a melhor forma de alocar tais recursos. Este, por tanto, um exemplo claro de como o desenho federativo do sistema de controle social pode comprometer efetividade da autonomia dos conselhos em controlar os gastos públicos, fatores estes que guardam íntima relação com a linha de investigação aberta com o segundo objetivo específico, ou seja, Identificar os principais fatores de ordem estrutural que influenciam na ou efetividade do sistema de controle social das políticas públicas nacionais.

5.3 Condições operacionais de efetividade

Propor um diagnóstico sob o enfoque normativo constitucional e infraconstitucional dos principais aspectos que envolvam a relação entre poder público local e conselhos, no que tange aos aspectos operacionais destes órgãos deliberativos implica dizer que, neste ponto, o protocolo de pesquisa propõe o inter cruzamento dos dois primeiros objetivos de pesquisa, ou seja, trazer para a análise da dinâmica de funcionamento dos conselhos locais (fatores operacionais) os reflexos dos fatores estruturais e sociopolíticos. O caminho proposto para tanto perpassa pela a análise dos instrumentos normativos (Constituição, leis, portarias, decretos, atas, resoluções, etc) quer norteiam o *mudus operandi* destes órgãos, fixando atribuições, competências e finalidades, confrontando os resultados deste processo com aqueles oriundos de informações fornecidas pelos atores através da aplicação de questionários que serão aplicados (Figura 1).

FIGURA 1 – Fatores operacionais de efetividade



Fonte: Elaborada pelos autores

Noutros termos, o que se propõe é uma análise comparativa dos fatores operacionais relativos ao funcionamento do sistema de controle social local por meio dos conselhos, identificados a partir dos documentos oficiais e ele relacionados, com os dados relativos à percepção dos entrevistados sobre o funcionamento dos conselhos.

Conforme é possível observar na Figura 2, os fatores operacionais relativos à dinâmica de funcionamento dos conselhos serão analisados à luz do arcabouço normativo a eles pertinentes, bem como pela percepção dos entrevistados acerca do seu *modus operandi*.

6. CONCLUSÃO

Feitas as considerações sobre o referencial teórico que norteará a construção do modelo analítico que avaliará o papel dos conselhos vale salientar que a referida estrutura traz algumas implicações de ordem prática relevantes do ponto de vista metodológico. Dentre elas, no que se refere ao processo de estruturação e elaboração do questionário, que servirá de base para a coleta de dados na fase de campo da pesquisa, a tarefa de apresentar a relação direta de cada item ou quesito do questionário com sua respectiva dimensão torna-se mais evidente.

Pretende-se com a estrutura analítica, responder às questões fundamentais sobre o papel o papel conselhos municipais. As principais questões são:

- Quais são os fatores determinantes para garantir a efetividade dos Conselhos como ferramentas de controle social das políticas públicas?
- Como o poder local pode atuar no sentido de promover plenas condições para que os Conselhos Municipais possam cumprir seu papel constitucional?
- Quais são os fatores sociopolíticos presentes na dinâmica dos Conselhos Municipais?

Entende-se que o referencial teórico discutido dará conta da tarefa de subsidiar da uma proposta de modelo analítico capaz identificar os principais fatores que influenciam na efetividade desse controle social por parte dos conselhos municipais setoriais.

Referências

ALVES, F. D.; LEAL, M. C. H. **O controle social como contraponto/complemento ao controle jurisdicional de políticas públicas**: combate à corrupção enquanto empecilho à efetivação dos direitos fundamentais sociais. Unoesc International Legal Seminar, Chapecó, v. 2, n. 1, 2013.

ASSIS, M. M. A.; VILLA, T. C. S. **O controle social e a democratização da informação**: um processo em construção. Rev. Latino-am Enfermagem, maio-junho, 11(3) 2003, p.376-382.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade Civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 50, n. 3, 2007, p. 443-464.

BORGES, Alice Gonzales. **Democracia participativa: reflexões sobre natureza e a atuação dos conselhos representativos da sociedade civil**. Revista Eletrônica sobre Reforma do Estado. N. 14, Salvador, junho de 2008.

BUVINICH, Danitza Passamai Rojas. **O mapeamento da institucionalização dos conselhos gestores de políticas públicas nos municípios brasileiros**. Ver. Adm. Pública – Rio de Janeiro 48(1):55-82, jan./fev. 2014.

CALVI, Kéttini Upp. **O controle social nos conselhos de políticas e de direitos**. Emancipação, Ponta Grossa, 8(1): 9-20, 2008.

CARNEIRO, C. B. L. **Conselhos de Políticas Públicas**: desafios para sua institucionalização. In: Políticas públicas; coletânea / Organizadores: Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi. – Brasília: ENAP, 2006.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 21. ed. Rio de Janeiro: Livraria e Editora Lumem Juris, 2009.

CASTRO, Carmem Lúcia Freitas de. Conselho. In: **Dicionário de Políticas Públicas**. CASTRO, Carmem Lúcia Freitas de et al. Barbacena: EdUEMG, 2012. p., 82-84.

CEGALLA, D. P. **Dicionário Escolar de Língua Portuguesa**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2005.

FONSECA, Luciane Schulz. **Os conselhos gestores e a formulação, execução e fiscalização de políticas públicas**: o caso do cedca/PR. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas. Universidade Federal do Paraná, 2013

GUERRA, Júnia Fátima do Carmo; TEODÓSIO, Armino dos Santos de Sousa. **Conselhos e Formulação de Políticas públicas em educação**: a participação de organizações da sociedade civil em São João Del Rei/MG. AOS, Brazil, v. 2, n.2, ago/dez. 2013, p. 33-46.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. Conselhos Gestores de Políticas Públicas: Democracia, Controle Social e Instituições. Dissertação de Mestrado. São Paulo: EAESP/FGV, 2003

GURGEL, Claudio; JUSTEN, Agatha. **Controle social e políticas públicas**: a experiência dos Conselhos Gestores. Rev. Adm. Pública — Rio de Janeiro 47(2):357-378, mar./abr. 2013.

JUNIOR, Ovidio Rizzo. **Controle Social Efetivo de Políticas Públicas**. Tese (Doutorado em Direito) apresentada à USP. São Paulo, Faculdade de Direito, 2009.

LÜCHMANN, L. H. H. **Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo**. Caderno CRH. Salvador. V. 21. N. 52. p. 87-97. Jan./Abr. 2008.

MAGALHÃES, Lázaro Moreira de. O processo de construção da autonomia do Conselho Municipal de Educação. 2011. xiv, 211 f., il. Dissertação(Mestrado em Educação)-Universidade de Brasília, 2011.

MAGNAGNAGNO, J. K; DOMBROWSKI, O. **A legitimidade da representação na democracia participativa**. Anais do Seminário Nacional da Pós-Graduação em Ciências Sociais - UFES. v. 1, n. 1 (2011). Disponível em: <<http://periodicos.ufes.br/SNPGCS/article/view/1538/1129>>. Acesso em: 12/04/2014

MARTINS, Marcelo Feijó et al. **Conselhos Municipais de Políticas Públicas: uma análise exploratória**. Revista do Serviço Público Brasília 59 (2): 151-185 Abr/Jun 2008

MIGUEL, Bruno Sirqueira Abe Saber. **Conselhos de Políticas Públicas: mecanismos efetivos de democracia participativa?** uma visão a partir do Programa Bolsa Família. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais. Brasília, UNB, setembro de 2009

NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. São Paulo. WMF Martins Fontes, 2007.

OLIVEIRA, V. C. S; PEREIRA, J. R; OLIVEIRA, V. A. R. **Os conselhos gestores municipais como instrumento de democracia deliberativa no Brasil**. Cadernos EBAPE. BR, v. 8, nº 3, artigo 3, Rio de Janeiro, Set. 2010.

OLIVEIRA, F. F. Participação. In. **Dicionário de Política Pública**. CASTRO, Carmem Lúcia Freitas de et al. Barbacena: EdUEMG, 2012. p, 370-373.

PAES-PAULA, A. P. **Administração Pública Brasileira: entre o Gerencialismo e a Gestão Social**. RAE (Impresso), São Paulo, v. 45, n.1, p. 36-49, 2005.

PITKIN, H. F. **Representação**: palavras, instituições e idéias. Lua Nova, São Paulo, 67: 15-47, 2006.

TATAGIBA, Luciana. **Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate**. Revista de Sociologia Política. nº 25, Curitiba: nov. 2005

TONELLA, Celene. **Poder local e políticas públicas: o papel dos conselhos gestores**. Maringá/PR: Eduem, 2006.