

ANCORAGEM DO CONTROLE SOCIAL EM CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

LUCÉLIA ROCHA DA SILVA

VICENTE DA ROCHA SOARES FERREIRA
UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS (UFG)

DAIANE LIMA DA SILVA
UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS (UFG)

ANCORAGEM DO CONTROLE SOCIAL EM CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

1. INTRODUÇÃO

Dentre as formas legalmente previstas de participação direta e controle social no Brasil, figuram os conselhos de políticas públicas, que se distinguem como espaços públicos, temáticos e permanentes de participação, vinculados a órgãos do poder executivo, nos quais representantes do Estado e da sociedade se reúnem periodicamente para apresentar os seus interesses e de outros grupos sociais, definindo conjuntamente as prioridades da agenda em torno da formulação e do acompanhamento das políticas públicas (Almeida & Tatagiba, 2012; Avritzer, 2008; Lopes & Pires, 2010).

Em 1989, existiam apenas cinco conselhos de abrangência nacional, que passaram para 31 em 2009 (Lopes & Pires, 2010). Nos municípios com mais de 100 mil habitantes, saíram de 10 para alcançar a média de 19 conselhos, entre 1997 e 2008 (Pires & Vaz, 2010). Tanto conselhos nacionais como municipais extrapolaram as políticas sociais de saúde, educação e assistência social previstas constitucionalmente para atuarem em áreas relacionadas a direitos humanos, especialmente em nível local, assim como de desenvolvimento econômico e infraestrutura (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2013; Lopes & Pires, 2010). Cunha (2010) estimou, durante o seu levantamento, mais de 1,5 milhão de conselheiros, número que supera em muito os cerca de 50 mil vereadores dos municípios brasileiros, demonstrando, assim, a abrangência e a importância dos conselhos setoriais.

Nesse cenário de expansão, surgem lacunas de pesquisa em administração pública, quando se trata da eficácia da participação dos cidadãos (Kim & Lee, 2012), da descrição de uma trajetória realista para o controle social que inclua a intervenção de seus patrocinadores e financiadores (Brinkerhoff & Wetterberg, 2016) e da avaliação dos fatores que limitam e ampliam a participação popular, campo fértil especialmente no caso brasileiro (Gurgel & Justen, 2013; Vera & Lavalle, 2012).

Almeida e Tatagiba (2012), por exemplo, alertaram para a baixa capacidade dos conselhos de democratizar os processos de políticas públicas. Especularam que esse fator decorre da dificuldade desses espaços de buscar debates e decisões pactuados fora do seu ambiente interno, capazes de amparar vontades que extrapolem “as da maioria” do conselho como representação de poder. Esse quadro, denominado pelas autoras de baixa ancoragem político-societal e político-institucional, parece suportado por relatório produzido em 2013 pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) sobre a atuação dos conselhos nacionais. Esse relatório destaca o desafio de incluir cidadãos e organizações que não possuem representação nos conselhos, a exemplo do próprio poder público e de grupos à margem do sistema político, como forma de propiciar respostas abrangentes e representativas do conjunto da sociedade (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2013).

Corroborando, ainda, com a emergência desse debate a controvérsia gerada pela edição de decreto federal que teve como objetivo organizar a participação social fundada a partir da Constituição Federal – Decreto n. 8.243/2014 –, sugerindo o afastamento dos espaços de participação dos setores da sociedade. Um dos atores a se manifestar foi o Congresso Nacional, de onde se originaram projetos de decreto legislativo que atribuíram ao primeiro decreto uma tentativa de sobreposição à democracia representativa (Alencar & Ribeiro, 2014).

Diante desse quadro, esta pesquisa almeja contribuir para o reconhecimento e a superação de possíveis limitações do poder público em promover a participação e o controle social. Pretende-se, ainda, cooperar na delimitação do alcance da sociedade civil, para que haja

a democratização das políticas públicas, compreendendo as inter-relações da população com o ambiente, bem como verificando a presença da ancoragem institucional e social de casos específicos.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 O Reflexo da Ancoragem dos Conselhos de Políticas Públicas no Controle Social

Controle social refere-se à participação democrática de grupos sociais na supervisão das motivações e ações do Estado e de seus gestores públicos, por meio do acesso continuado a informações governamentais detalhadas (O'Brien, 2008; O'Donnell, 1991; Schedler, 1999; Silva, 2002). Essa definição está muito próxima do que se propõem os conselhos de políticas públicas, que se distinguem de outras formas de controle social por estarem entranhados em meio a espaços de tomada de decisão.

Os conselhos de políticas públicas se conformam em um modelo de democracia direta iniciado a partir de 1970, que ganhou repercussão com os movimentos sociais e outros setores da sociedade civil surgidos nesse período, coadunando com sua previsão constitucional e posteriormente em outras normas legais emitidas em todas as esferas federativas – união, estados e municípios – para desenvolver políticas sobre questões relacionadas à saúde, à infância e à adolescência, ao serviço social, à mulher, entre outras. A emergência da democracia direta garantiu à parte desses conselhos a função deliberativa, que abriga as expectativas de que essas instâncias invertam prioridades, distribuam de maneira justa os recursos públicos e promovam direitos, fazendo, assim, a diferença enquanto instância decisória. Por outro lado, esses institutos ganharam ainda a função fiscalizadora de solicitar respostas e responsabilizar o agente público, ainda que indiretamente, acionando outras instâncias de controle responsáveis. Essas duas funções – deliberativa e fiscalizadora – alargaram a participação e cidadania, atribuindo grande poder aos conselhos de políticas públicas (Almeida & Tatagiba, 2012; Bravo & Correia, 2012; Dagnino, 2004; Gurgel & Justen, 2013; Lüchmann, 2008; Silva, 2002; Vera & Lavallo, 2012).

O aparato legal conferiu aos conselhos, ainda, os poderes consultivo e normativo, os quais, somados ao fiscalizador e ao deliberativo, lhes possibilitaram decidir sobre a política pública, passando por veto sobre as decisões do governo, veto de convênios, paralisação de obras e suspensão de repasse de recursos. Além disso, a alguns desses conselhos foi designado o atendimento de exigências específicas, as quais partem de outras instâncias de controle do Estado que possuem alguma coordenação sobre a política pública, tais como tribunais de contas, Ministério Público, instâncias legislativas e ministérios e secretarias executivas de toda abrangência federativa (Almeida & Tatagiba, 2012; Buvinich, 2014).

Quanto à representação nesses conselhos, existem variações significativas da forma de escolha dos conselheiros e do poder de sua atuação nos diferentes conselhos setoriais. No geral, os conselheiros são escolhidos por organizações da sociedade civil e, em menor medida, por determinados subpúblicos que votam ou fazem acordos para integrar seus representantes a essas instâncias participativas. Em especial na saúde, normalmente, esse modelo ainda opera com fóruns temáticos e conferências públicas, instâncias de adensamento de consensos e de definição de prioridades, sendo que as primeiras, em geral, agrupam atores da sociedade civil, já que os conselhos se encontram conectados a subpúblicos, e as segundas envolvem em sua maior parte comunidades de políticas setoriais, contemplando burocracias públicas e privadas, poder executivo e organizações econômicas. Em ambos os espaços participativos, dão-se acordos que, em nível municipal, estadual ou federal, orientam as decisões dos conselheiros ao

modo de um mandato facultativo. Para além das críticas na concretização de modelos tão variados, a representação dos conselhos de políticas públicas remete à cogestão, conciliando outras instâncias de controle vertical e horizontal, como o Ministério Público e os tribunais de contas (Vera & Lavalle, 2012).

No plano prático, apesar de um desenho institucional idealmente previsto, estudos de caso demonstraram que em geral os conselhos ocupam um lugar marginal, de natureza extremamente setorial e fragmentada, com forte dependência dos governos e um pretensão caráter decisório que não ultrapassa o limite de recomendação, além de uma tendência à burocratização dos processos participativos, dada a própria natureza de suas funções administrativas. Essas discrepâncias tendem a reduzir sua capacidade de exercício político, de questionar por justiça e de desafiar consensos dominantes, repercutindo ainda no reconhecimento dessas estruturas em ambientes sociais e institucionais (Almeida & Tatagiba, 2012; Bravo & Correia, 2012).

Ao detalhar seus achados, Almeida e Tatagiba (2012) constataram que os conselhos de políticas públicas apresentam fragilidades em fiscalizar as prestações de contas dos órgãos executivos, quando de sua competência legal (ver também Silva, 2002), e em divulgar amplamente as decisões tomadas em seu interior. Gurgel e Justen (2013) atestam a dinâmica da audiência limitada ao revelarem que os conselhos são mais um retiro desconhecido à sociedade, quando não permitem acesso público às suas reuniões ou criam dificuldades para a consulta de suas atas ou de outros procedimentos rotineiros, impondo uma barreira à apropriação dessas instituições pela sociedade, apesar da onda de transparência e acesso à informação vivenciada após a vigência de leis a respeito desse assunto, como a Lei de Acesso à Informação (LAI).

Ademais, os conselhos e as organizações da sociedade civil com assento nessas instâncias têm sua legitimidade desgastada pela inabilidade de obter uma audiência que extrapole seus limites físicos ou das instâncias com atores ali diretamente envolvidos com a temática, corroendo seu grau de sucesso, que depende não apenas das disputas travadas internamente, mas também das que se desenrolam em seu entorno, através de oportunidades político-institucionais. Essa interface externa se apoia no reconhecimento de que os conselheiros não são portadores de uma racionalidade imparcial sobre o interesse público, ao contrário disso, carregam interesses bastante heterogêneos, de concepção parcial e limitada, o que pode ser percebido quando eles encaminham para dentro do Estado demandas em nome dos interesses das organizações que representam, muitas vezes, as mesmas que as executarão no futuro (Almeida & Tatagiba, 2012; Bravo & Correia, 2012).

Almeida e Tatagiba (2012) demonstram e reiteram essas justaposições de competências conferidas aos conselheiros e às instâncias que representam: eles encaminham e ao mesmo tempo deliberam sobre demandas sociais; exercem o controle social e são objetos desse mesmo controle; são responsáveis pelo controle e, muitas vezes, pela própria execução das políticas.

Associada a isso, a interdependência dos conselhos a outras agências, tais como tribunais de contas, Ministério Público e outras entidades executivas e legislativas, pode propiciar uma subordinação político-institucional que encobre em especial sua função deliberativa como estratégia de luta que se estabelece por dentro do Estado. Nesse sentido, alguns conselhos cumprem meras formalidades e endossam decisões tomadas por outras instâncias. Essa interdependência, por vezes, confere um conflito de competências entre as entidades partícipes desse amplo sistema de controle. Para exemplificar, pode ser que uma emenda parlamentar altere a distribuição de recursos anteriormente deliberada pelos conselhos, constrengendo sociedade civil e representações estatais que implementam políticas públicas da qual não participaram da formulação, mas que, por outro lado, foram definidas por mecanismos

previstos da democracia representativa. Uma disposição como essa dissipa a própria justificativa da existência dos conselhos como espaços participativos que precisam ser tensionados pelas lutas sociais (Almeida & Tatagiba, 2012; Paniago, 2012).

Já observando por outro prisma, a aproximação de órgãos de controle horizontal pode fortalecer os pleitos dos conselhos de políticas públicas ou das representações subalternas (Bravo & Correia, 2012; Vera & Lavallo, 2012). Bravo e Correia (2012), por exemplo, descrevem lutas, inclusive judiciais, travadas pelos fóruns de saúde e pela Frente Nacional contra a Privatização, que, articulados com Ministério Público e tribunais de contas, tentam por meio de ação civil pública e ação direta de inconstitucionalidade anular leis que restrinjam o poder consignado outrora aos conselhos e às conferências no ordenamento jurídico. Olhando pelos dois ângulos, para que justaposição e conflito de competências não impliquem privilégios e privatismos, o relacionamento com o ambiente externo pode forjar os interesses particulares presentes no conselho orientação por critérios públicos e transparentes e, especialmente, por respaldo social (Almeida & Tatagiba, 2012).

Outro aspecto que dilui a força dos conselhos junto à sociedade e ao Estado diz respeito a tratativas de temas de sua dinâmica organizacional interna superarem pautas mais relacionadas ao controle social, ao desenho da política pública ou às prioridades de investimento público. Ainda que não intencionalmente, colaboraram para essa conjuntura “voltada para dentro”, movimentos sociais, ONGs, universidade e governo, quando, no início da década de 1990, incentivaram que os conselhos concluíssem seu processo de institucionalização pela determinação de regras emanadas em seus regimentos internos, o que refletiu no predomínio de pautas voltadas para o seu funcionamento interno. Burocraticamente, há grandes estruturas, em especial nas capitais, que priorizam a inscrição de entidades e a aprovação de projetos voltados para o recebimento de financiamento público, função importante, mas que deveria ser realizada de modo paralelo, e não encampando a função de planejamento mais ampla das políticas públicas, o que contribui para que decisões que envolvem critérios de direito e justiça continuem a correr por fora, na rede desconexa que conforma a produção da política pública, principalmente no caso dos conselhos das áreas sociais, como atestam Almeida e Tatagiba (2012).

Ainda no exercício de suas funções, os conselheiros tendem a ser responsabilizados pela gestão da política pública de seu setor e se veem pressionados a aprovar prestações de contas pouco transparentes, sob o argumento dos prejuízos ao município ou Estado com a sua não aprovação (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012; BRAVO; CORREIA, 2012). Pelo exposto, parece que os conselhos de políticas públicas ora ampliam, ora restringem sua atuação no controle social. Esse cenário, segundo Almeida e Tatagiba (2012), é resultado da baixa ancoragem, que então requer a construção de critérios que fundamentem sua identificação no caso concreto.

Recorrendo inicialmente a dicionários, o termo expressa apoio, persistência e firmeza. Alinhando esses sentidos aos pressupostos das referidas autoras, ancoragem resume a atuação apoiada na presença, participação e aprovação de pessoas e instituições – audiência – que sejam capazes de equalizar as diferenças de poder relativas a questões econômicas, sociais, culturais, entre outras – abrangência. Muito embora tal definição possua uma visão mistificada, ela supera aspectos da democracia representativa que a democracia direta procura resolver, valendo, então, examinar a adesão desse conceito à prática com o intuito de refiná-la.

Verifica-se que a ancoragem desses espaços está vinculada: (i) à audiência de participação e à repercussão de suas atividades na sociedade e no governo, incluindo instituições representadas nesses espaços, órgãos executivos estaduais e federais que acompanham o repasse de recursos ou coordenam as políticas públicas, órgãos de controle

horizontal, câmara de vereadores, prefeitura e secretaria da política em nível local; (ii) a representação e representatividade de grupos de interesse; (iii) à promoção de inclusão e justiça social; (iv) ao fortalecimento da transparência e da governança pública na gestão de pessoas, processos e recursos financeiros; (v) ao acatamento de suas demandas pelos poderes executivo e legislativo (Almeida & Tatagiba, 2012; Brinkerhoff & Wetterberg, 2016). Os três últimos elementos são subjacentes à ancoragem, incorporando-se eventualmente à causa ou à consequência dos dois itens relatados *a priori* e relacionando-se mais ao direcionamento do controle social em função da ancoragem.

A próxima seção apresenta os procedimentos metodológicos utilizados pela pesquisa para identificar a ancoragem nas ações cotidianas dos conselhos, de acordo com os cinco critérios acima mencionados alinhados à revisão da literatura, analisando-a na perspectiva do controle social exercido pelos conselhos de políticas públicas.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para atender o objetivo de identificar a ancoragem dos conselhos, esta pesquisa foi delineada sob enfoque qualitativo e descritivo, que se utilizou de estudo de múltiplos casos e recorte temporal horizontal retrospectivo. Tal estratégia foi considerada adequada à luz de estudos como os de Eisenhardt (2002) e Yin (2001), permitindo analisar o fenômeno ancoragem dentro do contexto sistêmico de previsão legal, criação e implementação de conselhos.

O escopo da pesquisa abrangeu a experiência do Ministério Público de Goiás (MP-GO), órgão que no Brasil assume parte das atribuições desempenhadas por escritórios de *ombudsman* (ver Carvalho & Leitão, 2010; Mazzilli, 2014). O MP-GO possuía um trabalho de aproximação com conselhos municipais de saúde, educação e assistência social, previamente identificado por meio de pesquisa na rede mundial de computadores. Uma entrevista exploratória realizada com servidor indicado por esse órgão apontou sete conselhos de políticas públicas cujo envolvimento da sociedade civil mostrava-se emergente. Levando em conta o caráter qualitativo da pesquisa, optou-se por selecionar esses mesmos conselhos, abordagem considerada compatível com o critério de saturação teórica (ver Eisenhardt, 2002).

Assim sendo, a pesquisa alcançou (i) cinco conselhos de saúde nos municípios de Águas Lindas de Goiás, Bonfinópolis, Hidrolândia, Iporá e Novo Gama; e (ii) dois conselhos de educação em Leopoldo de Bulhões e Novo Gama. O horizonte temporal de janeiro de 2014 a julho de 2017 aliou o tempo razoável para avaliar o fenômeno à data de início das atividades de empoderamento desses órgãos de controle social pelo MP-GO, partindo do pressuposto de que a proximidade do MP seria prenúncio de alguma ancoragem.

A coleta de dados observou orientações de Flick (2014), entre outros autores, e ocorreu por (i) observação direta em uma sessão plenária de cada conselho selecionado; (ii) pesquisa documental na lei de criação, no regimento interno e nas atas de reuniões dos conselhos de janeiro de 2014 até julho de 2017; e (iii) emprego de entrevistas semiestruturadas realizadas entre agosto de 2017 e janeiro de 2018, envolvendo 16 conselheiros, três promotores, cinco secretários de saúde e dois de educação, totalizando 24 entrevistas. Vale ressaltar que os entrevistados foram escolhidos por serem partícipes da ancoragem dos conselhos e que a quantidade de entrevistas atende ao estabelecido por Eisenhardt (2002) para amostragem por saturação teórica.

O tratamento das normas, atas, notas de campo e entrevistas utilizou-se da análise de conteúdo suportada pelo software NVivo® e por categorias analíticas definidas *a priori* (ver Bardin, 2007), a partir dos cinco elementos de ancoragem previamente estabelecidos, na forma demonstrada no Quadro 1. A triangulação da análise permitiu estabelecer a consistência entre

as três formas de levantamento de dados e explorar diferentes circunstâncias de ancoragem, conforme afirmam autores como Flick (2014).

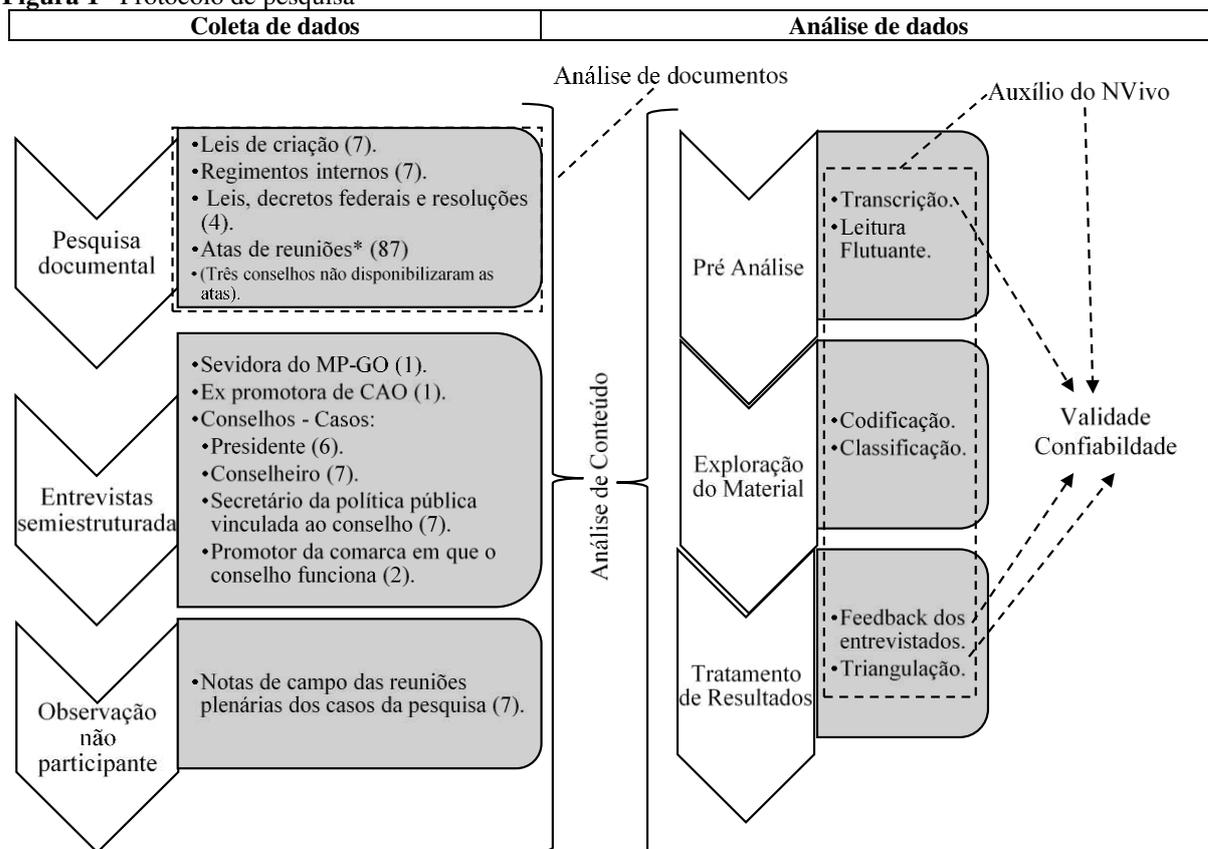
A Figura 1 estabelece uma representação visual que intercambia a coleta e a análise dos dados e amplia o entendimento dessas etapas. A identificação dos conselhos foi codificada por letras e das entrevistas por números, sendo que a correspondência de ambos os códigos ao respectivo conselho ou entrevistado não é revelada, atendendo a cuidados de preservação dessas partes (ver Flick, 2014).

Quadro 1 – Categorias analíticas

Categoria	Capacidade dos conselhos	Elemento de ancoragem
Audiência	Envolver cidadãos e o Estado (executivo, legislativo e judiciário) nas decisões políticas como forma de cumprir o contrato social entre essas partes.	Audiência de participação e repercussão das atividades de controle social na sociedade e no governo, incluindo instituições representadas nesses espaços, órgãos executivos estaduais e federais que acompanham o repasse de recursos ou coordenam as políticas públicas, órgãos de controle horizontal, câmara de vereadores, prefeitura e secretaria da política em nível local.
Abrangência	Capacitar os cidadãos, inclusive os desfavorecidos e marginalizados, para expressar voz e reivindicar direitos.	Representação e representatividade de grupos de interesse.
Tendência Política	Direcionar as ações do Estado ou para alcance da governança, centrada em reforçar a transparência e a integridade das instituições e atores públicos e em reduzir a corrupção, ou para a igualdade social, com reflexos na distribuição de poder e de oportunidades.	Promoção de inclusão e justiça social e da transparência e da governança pública na gestão de pessoas, processos e recursos financeiros.
Efetividade das ações	Melhorar a capacidade de resposta dos serviços do Estado visando as necessidades e preferências dos cidadãos.	Acatamento das demandas dos conselhos pelos poderes executivo e legislativo.

Fonte: elaboração própria baseada em Brinkerhoff e Wetterberg (2016) e Almeida e Tatagiba (2012).

Figura 1– Protocolo de pesquisa



Fonte: elaboração própria.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Esta seção apresenta a análise geral da ancoragem dos conselhos dividida em partes que seguem a categorização previamente definida: (i) audiência, (ii) abrangência, (iii) tendência política e (iv) efetividade das ações.

Vale reforçar que se optou por evidenciar um trecho de dado coletado por categoria, priorizando a descrição mais sumária dos resultados e sua devida análise.

4.1 Audiência

Audiência está relacionada com participação e apoio de partes interessadas. Para esta análise, foram especialmente considerados os seguintes interessados: MP-GO; câmara de vereadores do município; secretaria de saúde ou educação, conforme o caso; Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás – TCM-GO; outros conselhos de políticas públicas; grupos organizados da sociedade civil e usuários, contribuintes, entre outros cidadãos desvinculados de qualquer instituição.

A audiência do MP-GO, conforme relato anterior, já era previamente conhecida. Além disso, a natureza das atribuições dessa instituição fez com que as leis de criação e os regimentos internos a elegessem para dirimir possíveis conflitos relacionados à concessão de direitos à participação, à saúde e à educação, que são as políticas afetas a este estudo. Nessa perspectiva,

é relativamente usual os conselheiros ameaçarem a busca de soluções por intermédio do MP-GO durante as plenárias.

Por outro lado, chama a atenção o fato de que apenas em três municípios analisados pela pesquisa foi possível distinguir a audiência do MP-GO. Cabe citar que a entrevista exploratória que precedeu a escolha dos conselhos apontou baixo número de comarcas e promotorias que se empenharam em fortalecer a atuação desses colegiados. Essa atuação de empoderamento dos conselhos pelo MP-GO era esperada, tanto em razão de suas atribuições regimentais quanto pelos objetivos estabelecidos no planejamento bianual do órgão nos períodos de 2014-2015 e 2016-2017. De qualquer forma, das comarcas que realizaram alguma ação de controle social envolvendo conselhos de políticas públicas, apenas dez desenvolveram um trabalho de longo prazo nesse sentido, as quais tiveram grau variado de engajamento dos promotores, eventualmente por fatores alheios aos objetivos desta pesquisa, que de todo modo depuseram contra a audiência do MP-GO.

Quanto às secretarias de saúde ou educação, evidenciou-se que as deliberações dos conselhos seguem influência considerável por parte delas, pois também por previsão regimental as pautas trazidas por essas instituições ocupam a maior parte das reuniões. Na saúde, essa rotina revelou-se o único caminho identificado pelos entrevistados para que demandas exigidas por leis esparsas e cobradas pelos órgãos de controle fossem atendidas, habilitando o município a receber eventuais contrapartidas financeiras e técnicas de outros entes federados, em razão de acordos e convênios firmados. De toda sorte, os secretários entrevistados destacaram a autonomia desses órgãos e os conflitos observados mostraram-se dirimidos negocialmente, apesar de em pelo menos três casos existirem evidências de um discurso diverso da prática, assentada na cooptação de conselheiros e na implantação fictícia desses órgãos.

No que tange aos órgãos de controle, as poucas informações coletadas nas entrevistas e nas atas sobre o TCM-GO, tribunal de contas para o qual as prefeituras dos municípios pesquisados remetem sua prestação de contas, demonstraram destaque ao poder punitivo que o órgão possui, embora sua presença orientadora também tenha sido notada. Nos casos em que essa instituição foi citada nas atas, “multa” foi a palavra que mais acompanhou o termo “TCM”.

No que se refere a outras instituições, a interconexão dos conselhos com o ambiente externo evidenciou-se incipiente, ressalvado um dos casos investigados. Embora existente, verificou-se que os conselhos possuem uma relação fraca com outros conselhos de abrangência municipal, estadual ou nacional. O mesmo comportamento se reproduziu na relação com a câmara de vereadores, não obstante a identificação de uma estreita ligação dos secretários de saúde ou educação com o poder legislativo, que parecem desconsiderar as atribuições dos conselhos relativas a subsidiar possíveis discussões com a casa legislativa.

Do ponto de vista da audiência social, as evidências demonstraram que essa adesão se restringe majoritariamente à presença dos conselheiros. A inter-relação deles com as instituições ou os segmentos que representam, inclusive, é bem distante, não havendo clara distinção de que essas representações contribuem institucionalmente para a agenda dos conselhos, como será mais bem detalhado na seção que trata de “abrangência” como elemento de ancoragem.

Além disso, todos os conselhos atuam precariamente, por exemplo, para atender as previsões regimentais identificadas com o fomento à participação social e institucional. Dessa forma, a aproximação da sociedade, incluindo grupos organizados, é inexistente, desarticulada ou sem planejamento. O depoimento de um número expressivo de conselheiros leva a crer que mesmo eles possuem frequência restrita nas plenárias. O trabalho de aproximação mais forte da sociedade envolveu a realização de auditorias em escolas, postos de saúde e farmácias de alguns municípios. Todavia, essas atividades foram articuladas pelo MP-GO com a participação dos

conselhos, logo, não se pode assumir que os conselhos desencadearam ações que aumentaram sua audiência. Os conselheiros reconhecem que a população pouco sabe da existência deles e do trabalho que desenvolvem.

Algumas ocorrências que coadunam com o baixo conhecimento da sociedade sobre os conselhos foram experienciadas durante a pesquisa. Não foi localizado nenhum canal institucional dos próprios conselhos, das secretarias ou das prefeituras que disponibilizasse informações de telefone, endereço ou e-mail desses colegiados. Uma das buscas retornou à página de *Facebook* de um dos conselhos, com contato por *Messenger*, o qual, todavia, não retornou a mensagem. Uma secretária de saúde impôs óbice para acesso ao conselho, outro conselho manifestou que o acesso às atas era internamente restrito, outro demonstrou desinteresse em apresentar as atas e um terceiro não localizou a maioria delas, fatos que dificultam a apropriação das ações dos conselhos pela sociedade.

Desse modo, a audiência existente deve-se ao reconhecimento prévio, mas nem sempre positivo, dos órgãos ou dos cidadãos do papel dos conselhos, não havendo grande busca ativa para ampliar tal participação, à exceção de um conselho. O trecho de entrevista abaixo é significativo de uma busca passiva por audiência e basicamente limitada à atuação dos conselheiros.

[...] a sociedade ainda não percebeu isso, ainda não viu esse trabalho do conselho como algo indispensável para o bom andamento do sistema. O conselho, ele precisa ser aberto para que a sociedade possa procurar o conselho, entender as ações do conselho e sentir, e ter essa confiança no conselho, nas ações do conselho. Para isso, o próprio conselho tem que tomar algumas medidas [...] através de conferências, através de palestras. A minha proposta para o conselho foi até um material de divulgação com as principais ideias do conselho, as principais funções, onde que a pessoa pode procurar, como a pessoa pode fazer para procurar o conselho e ter essas informações que muitas vezes a sociedade não tem. [...] A gente sabe que a grande maioria das pessoas não vai procurar, não vai se interessar por isso, então o conselho precisa ir até essas pessoas, fazer esse trajeto, esse caminho para que a sociedade possa estar junto com o conselho nesta tarefa, [...] mostrar para sociedade que é um grupo legítimo, que tem uma autonomia e que age para o benefício da gestão do recurso público e do bom andamento do sistema [...] (Entrevista18).

Ao aumentarem sua audiência e intercambiarem melhores práticas, podem criar espaços que saiam das atribuições administrativas, como propõem Almeida e Tatagiba (2012), cenário que ainda pode favorecer a participação de grupos diversificados, como é mais bem retratado no próximo item.

4.2 Abrangência

Pode-se resumir a dimensão abrangência como participação diversificada, pautada em uma busca ativa por necessidades, que extrapole a audiência dos atores que rotineiramente ocupam os espaços de poder e influenciam a tomada de decisões.

Nesse contexto, as capacitações realizadas pelos conselheiros contribuíram para o entendimento maciço dos entrevistados do que significa a representatividade em termos da articulação de consensos amplos. O plano prático, contudo, não evoluiu com o cognitivo, pois, como já adiantado, a maioria dos entrevistados pareceu ter um contato restrito com a instituição a qual representa, no sentido de gerar momentos de reflexão que se transformem em pauta a ser debatida nas plenárias. O Conselho mais desenvolvido em considerar as contribuições de variadas representações restringe-se apenas àquelas representações que o compõem formalmente, não tendo iniciativas em buscar outras influências que ampliem sua abrangência. O trecho abaixo

demonstra uma fala que caracteriza o entendimento de abrangência normalmente identificado nas entrevistas.

[...] não pode atuar só naquilo que chega [...] ele precisa ter outros instrumentos de acesso às principais demandas da população, não só aquilo que chega. Porque senão, por exemplo, a gente tem uns clientes que a gente ama, né, tem gente que tá aqui toda semana, e aí quer pautar a atuação [...]. Aí a gente vai ficar só atuando naquilo que chega e muitas vezes os problemas mais graves não estão chegando, né [...] (Entrevista 20).

Quanto às eleições para composição dos conselhos e suas mesas diretoras, quórum para aprovação das decisões e periodicidade das reuniões, há inúmeras variações regimentais que privilegiam a abrangência em grau satisfatório. Três dos conselhos, por exemplo, possuem previsão de votação secreta. Um aspecto não localizado em regimento, mas verificado nas reuniões dos conselhos de saúde, refere-se à exigência de que seu presidente seja representante dos usuários, demonstrando o empoderamento dessa representação.

Com relação à paridade como parâmetro de abrangência, ela foi mais bem percebida nos conselhos de saúde. Na educação, embora os conselhos assim se declarem, a representação por entidades e não por segmentos, como governo e prestadores de serviço, usuários e trabalhadores, a exemplo da saúde, tornou a caracterização de paridade um pouco ambígua. Nos casos em análise, foi difícil caracterizar se os diretores de escola, por exemplo, representam governo ou trabalhadores, principalmente na situação de os regimentos em estudo não deixarem claro quem são os responsáveis por indicar essa representação.

No que se refere às entidades representativas dos usuários da saúde, existe norma de abrangência nacional que preceitua obediência a representatividade, abrangência e complementaridade do conjunto da sociedade, dispendo de lista não exaustiva de movimentos e entidades que podem participar das eleições. O mesmo documento prevê que, nos municípios onde não existam entidades e movimentos organizados em número suficiente, a eleição da representação dos usuários será realizada pelo próprio conselho municipal. Esse quadro mostra-se mais favorável comparado aos relatos de Bravo e Correia (2012), que identificaram um cenário em que normalmente se aceitavam apenas instituições formalizadas, a exemplo das ONGs, para compor a representação de usuários.

Nessa perspectiva, quatro leis de conselhos de saúde mostraram-se parcialmente aderentes, ao aceitarem entidades regularmente organizadas ou reconhecidas pela comunidade como ativas por determinado tempo para representar o segmento de usuários, enquanto apenas uma manifesta a necessidade de instituições legalmente instituídas. A flexibilidade da maioria dos conselhos em aceitar diversas representações da sociedade, associada a um ambiente tácito de boas práticas, parece ter reduzido a ingerência da respectiva secretaria na indicação dos usuários, embora tenham sido observados processos de cooptação velados, não obstante o apelo do MP-GO para que essa prática fosse abolida.

Segundo conselheiros e secretários municipais, existe dificuldade de se identificar e atrair pessoas e movimentos para representar a sociedade civil. Um relato considerou salutar que todos os usuários tivessem conhecimento prévio da área de saúde, dada a tecnicidade das matérias atribuídas ao conselho, associada a um aprendizado limitado pela alta rotatividade dos conselheiros. A prática sugerida, mesmo que concorra com a abrangência, revelou-se razoável na educação, não necessariamente para solucionar a falta de conhecimento técnico, mas para resolver a baixa audiência dos pais, que normalmente são representados por profissionais da educação e servidores públicos que possuem filhos na rede de ensino e que parecem ter mais flexibilidade para frequentar as reuniões do conselho. Mesmo com essas ocorrências, secretários e conselheiros possuem o entendimento de que privilegiar a independência das representações reduz o risco de que as decisões do conselho sejam maculadas pela sobreposição

de papéis. Nesse sentido, as evidências demonstraram, especialmente na educação, importantes avanços em detrimento de interesses classistas ou políticos provocados por essa ambiguidade.

Outro ponto de ambiguidade constatado foi o de conselheiro representante do movimento de usuários que não é usuário do SUS. De fato, não existe a implicação de que movimento apto para representar usuário indique conselheiro usuário e, de outra forma, tal achado não desqualifica a contribuição do conselheiro para a política pública, havendo como um dos argumentos o direito que todo cidadão tem de ter acesso ao SUS. Todavia, essa situação soa paradoxal, principalmente quando essa informação é agregada à de baixo envolvimento institucional das instituições e dos movimentos representados.

Apesar dos argumentos para a baixa disponibilidade dos usuários, que pode ser extrapolada para audiência limitada dos conselheiros que os representam, um entrevistado julgou que as demandas que afetam prestadores de serviço possuem mais apelo dos usuários, no que se refere ao quórum das reuniões, comparando-se a quórum sem que a relação intrínseca com aquela parte não seja percebida. Não foi possível contrastar esse relato com as atas, uma vez que estas não foram localizadas pelo respectivo Conselho, mas a observação não participante em uma reunião dominada pelo secretário municipal, que também era conselheiro, pareceu sobrepujar as outras representações e corroborar, ainda que minimamente, a manifestação do entrevistado.

Aproveitando a menção a respeito de o próprio secretário ocupar a posição de conselheiro, o fato foi recorrente em quatro conselhos de saúde, ocorrência que insta opiniões controversas, entre as quais predomina a de que o apoio do secretário é necessário e bem-vindo, mas sua presença como conselheiro expressa uma mensagem que deslegitima o poder de controle do Conselho. Nesse mesmo sentido, a presença de representante do governo indicado pelo secretário também poderia dificultar críticas e enviar decisões e atividades fiscalizatórias. Esse tipo de influência, todavia, não foi verificado por parte de conselheiro representante do governo, mas por assessor do prefeito que frequentara as reuniões e cujo poder de manobra parecia extrapolar o caráter da recomendação.

Alinha-se à discussão de autonomia a evidência de que as leis de criação tendem a impedir a renovação de conselheiros após a mudança de prefeito, quando estes ainda possuem seu mandato vigente. Essa determinação mostrou-se respeitada, porém com alguns reflexos negativos. Em um conselho de educação, o representante do governo indicado pelo prefeito anterior se opunha claramente às demandas do governo atual, que era então precariamente representado por profissional da educação que ocupava a cadeira da comunidade, num contexto de tentativa de cooptação. Já em um conselho de saúde, o confronto político-partidário alargou um ambiente hostil e maniqueísta, que pareceu se sobrepor ao interesse público, ao travar pautas importantes à continuidade dos serviços.

Essas, entre outras distinções, como perseguição política e cooptação, não descaracterizaram plenárias de caráter eminentemente democrático, em que todos se fazem ouvidos e podem influenciar o formato das decisões. De todo modo, vale refletir acerca de como a institucionalização dos mecanismos de engajamento do cidadão prejudica seu empoderamento quando não se atribui a devida relevância à influência do poder e da política na concepção de espaços participativos, na forma trazida por McGee e Gaventa (2011), considerando segmentos poderosos como o de governantes, prestadores de serviços e trabalhadores.

4.3 Tendência Política

Este tópico se propõe a descrever o efeito do controle social exercido pelos conselhos para fortalecimento da governança, transparência e justiça social.

Iniciando por transparência, todos os municípios declararam possuir portais de acesso à informação. Verificou-se que esses são conhecidos pelos conselheiros, tanto em função de divulgação do poder executivo quanto por sua menção nas capacitações que receberam, apesar de declararem que não os utilizam na prática de controle. A baixa disponibilização de informações que beneficiem o controle também foi identificada da forma ilustrada a seguir.

Em relação a questionamento de aplicação de recurso, onde aplicar, como eu devo aplicar, não existe isso aqui também. “O dinheiro é nosso e a gente aplica...” [...] Tem gente aqui que a gente nem sabe onde tá trabalhando, se tá trabalhando, se não tá... e aí a gente não teve acesso. Senão tem acesso à balancete, você não tem acesso ao contracheque do servidor, a gente não tem acesso à relação desses servidores, carga horária [...] Ele [o portal] funciona, ele tem lá o nome, o servidor, a carga horária que você nunca sabe se ela é realmente real ou não, mas não tem o salário... Você tem nome, cargo, às vezes carga horária, mas salário você não tem. Porque a gente sabe que tem uns que têm salários melhores que outros porque uns têm gratificação e outros não, alguns estão trabalhando no contracheque por 40 [horas], mas na prática está por 30 ou 20. Aí quando você não tem acesso ao balancete você não tem como [...] (Entrevistado 17).

Quanto às ouvidorias, um município não possui e os demais possuem a ouvidoria do SUS, voltada apenas para demandas da saúde, não abrangendo, dessa forma, manifestações relacionadas a outras políticas públicas. Ao questionar os entrevistados se as informações da ouvidoria eram utilizadas para gerar e embasar discussões sobre os serviços públicos, unanimemente, conselheiros e secretários demonstraram desconhecimento das demandas que chegam por esse canal, que em busca mais aprofundada revelou-se esvaziado de manifestações, o que se alinha com a desvalorização evidenciada pelos próprios atores públicos envolvidos nos conselhos municipais.

Os conselhos funcionam naturalmente como espaços de governança, pois, se comparados a outros espaços decisórios presentes em organizações privadas, conjugam atribuições de conselhos de administração, na saúde e na educação, e de conselhos fiscais, na saúde. Na visão dos entrevistados, a simples ocorrência de reuniões periódicas com a participação de várias representações tende a reduzir práticas ilícitas e não conformidades. Por outro lado, observou-se que o padrão de governança da saúde atenta contra ele mesmo, ao impor aos conselheiros um paradoxo entre não aprovar as contas e penalizar o município quanto ao recebimento de recursos e pagamento de multas. A visão do prejuízo ao município em curto prazo pareceu fazer com que eles as aprovassem, mesmo reconhecendo que, no futuro, caso estivessem incorretas, poderiam acarretar prejuízos, somados à própria responsabilização dos conselheiros, motivo que, inclusive, os afasta do intento de participar. Esse fato também foi revelador de um sistema de controle de várias instâncias falho, ao delegar as responsabilidades de controle a órgão superior, como o TCM, e frustrar uma das motivações para a existência dos conselhos.

Ainda assim, nas reuniões eminentemente pautadas pela intervenção de secretário, assessores ou contadores, os conselheiros possuem o hábito de cobrar e questionar, o que já favorece a governança, apesar de eventuais desatenção, confiança e atuação reconhecidamente pró-forma terem gerado inconformidades. Na saúde, principalmente, os conselhos legitimam e beneficiam a atuação do poder executivo, no que concerne a oportunidade, economicidade e legalidade do gasto, ao analisarem demonstrativos que apontaram compras dentro do preço de mercado e acompanharem os ritos processuais das licitações, mesmo sem terem amplo conhecimento técnico.

Quanto à justiça social, o foco dos esforços está na melhoria do atendimento das pessoas com acesso à rede de saúde ou educação, o que pareceu excluir uma busca ativa dos que não possuem qualquer tipo de acesso. Nesse sentido, uma situação identificada foi a busca

de soluções pontuais, não extensivas a todos os usuários, nos casos em que o cidadão encontrou no conselheiro uma ponte com o respectivo serviço. Outro fator observado em menor ocorrência foi o de conselheiro que usou de sua proximidade com a administração pública para ter seu próprio atendimento diferenciado.

Sintetizando os achados, as demandas administrativas e o persistente discurso de responsabilização pareceram levar os conselheiros a uma atuação livre de riscos, que não privilegia sua expansão. O acesso aos desfavorecidos confunde-se com capacidade de resposta, pois visa atender uma lógica interna do que seria adequado para as pessoas que já têm acesso ao sistema. Já a fiscalização de orçamento, contratos e licitações, embora tenha sua força, mostrou-se artificial em pelos menos dois casos da área de saúde. Como afirmam Brinkerhoff e Wetterberg (2016), noções idealizadas sobre as demandas do cidadão não reconhecem a natureza complexa e heterogênea da sociedade civil ou a variedade de incentivos que afetam seu envolvimento e os limites para seu crescimento, fazendo, por exemplo, que a oferta de ferramentas de controle social, alinhada minimamente com a existência, manutenção e reconhecimento de portais da transparência e de ouvidorias públicas, sequer seja reconhecida nos limites dos conselhos.

4.4 Efetividade das ações

Aqui serão identificados a influência fática e o potencial dos conselhos para a aprovação de leis e implementação de políticas públicas, como fatores de ancoragem do controle social dos conselhos.

As funções deliberativa e fiscalizadora na saúde e deliberativa e normativa na educação pareceram dominar o cotidiano dos conselhos. Em meio a um processo burocrático, a adesão do poder executivo às decisões dos conselhos foi promissora. Observou-se que essa adesão é explicada, pelo menos em parte, por uma pauta predominantemente definida pela secretaria municipal e pelo fato de os votos dos conselheiros serem favoráveis ao entendimento técnico dessa casa. Ainda assim, verificou-se a intervenção do MP-GO para que a função deliberativa dos conselhos fosse respeitada pelo poder executivo.

No que tange à influência dos conselhos na formulação das leis, pouco se identificou. Um conselho participou da elaboração do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual, mas com baixo acompanhamento sobre a aprovação dessas propostas pela câmara de vereadores. Cabe citar uma intervenção desse mesmo conselho na formulação e aprovação de leis que definiram os critérios para a indicação de diretores de escolas, o limite do número de alunos por sala e o plano de carreira dos profissionais de educação.

Com relação à implementação das políticas públicas que não dependem de autorização legislativa, muito embora não seja possível depreender o quanto das ações dos governos locais é resposta aos conselhos, foi possível constatar essa conexão. Às vezes com razoável autonomia e outras com intervenção do MP-GO, os conselhos conseguiram, por exemplo, fazer com que o ano letivo fosse cumprido; mudar uma cultura de dispensa antecipada dos alunos na época de baixa umidade; interferir na modulação dos professores de modo a melhorar a gestão dos recursos do FUNDEB; implantar os conselhos escolares e garantir nutricionista na elaboração e supervisão da merenda escolar. O trecho abaixo demonstra falhas de gestão que foram reduzidas pela intervenção do conselho.

[...] eles não queriam que implantasse o conselho escolar nas escolas, porque aqui a gente só trabalhava com caixa escolar, então, nós tinha uma Resolução desde 2012 e aí a gente não conseguiu, no final do mandato em 2012, implantar os conselhos [...], como nós observamos que estava tendo questão de desvio de verba, das verbas,

entendeu, das verbas do governo federal pras escolas, e aí era um desmando, [...] aí nós tivemos que acionar o Ministério Público pra poder a gente conseguir implantar nas escolas os conselhos escolares. [...] Então eles tinham mania de reduzir o horário da criança de aula, ficava só dizendo que duas horas e meia valia como o dia letivo e a LDB falava muito claro que era quatro horas no mínimo [...] deu e vinte quatro horas para o prefeito intervir na secretaria de educação, então assim, foram várias situações... [...] na época da greve, mandar guarda, mandar merendeira, pessoa da limpeza pra dar aula pros alunos [...] (Entrevista 23).

Na saúde, destacou-se o esforço de um caso para descentralizar o atendimento odontológico e executar campanhas de combate à dengue, muito embora essa competência executiva seja da secretaria. Vale citar a realização esporádica de visitas às unidades para identificar falhas na gestão de pessoas, de processos e de recursos públicos, em que os entrevistados apontaram possíveis resultados em economia e na promoção de um atendimento mais cortês e humanizado.

5. CONCLUSÃO

Esta pesquisa examinou a ancoragem do controle social em conselhos de políticas públicas no período de 2014 a 2017, por meio da análise de conteúdo dos elementos estruturantes desse fenômeno.

A falta de aproximação dos conselhos de órgãos estratégicos e da sociedade atenta contra sua ancoragem, mas o protagonismo atribuído a esses colegiados pela legislação contribuiu para que fossem reconhecidos, de forma que a maior parte das secretarias acata suas decisões e os reconhece como influenciadores importantes da agenda pública, embora tenham sido encontradas evidências de que os conselhos funcionam mais como um empecilho à prática administrativa. A participação isonômica e isenta das entidades representativas e de público eventualmente excluído no processo decisório carece de evolução para produzir reflexos na tendência política e na efetividade das ações, pilares mais claramente identificados com aspectos administrativo-operacionais e de pouco apelo estratégico.

Vale lembrar que os conselhos selecionados possuíam uma trajetória de participação reconhecida, o que pode constituir uma limitação da pesquisa, no esforço de generalizar os resultados de ancoragem para outros colegiados com históricos distintos. De todo modo, esta pesquisa contribuiu com o diagnóstico de ancoragem dos conselhos selecionados, encorpando achados semelhantes de pesquisas com objetivos afins, mas com escopo e metodologia diversos. Uma contribuição incremental relevante assenta-se nas ferramentas de coleta de dados desenvolvidas, que podem evoluir para um procedimento robusto de diagnóstico de conselhos, que considere o emaranhado de relacionamentos e de impactos no qual estão inseridos, ao ter segmentado o fenômeno “ancoragem” e identificado seus atores, feito que pode ainda colaborar para uma intervenção direcionada nesses colegiados.

Os achados refletem nos campos de estudos organizacionais, ao tangenciar a inter-relação de diversos organismos de controle interno, externo e social. Também impactam em estudos sobre políticas públicas de participação e controle social, valendo-se da concepção da participação social como temática transversal a várias políticas públicas para além das de saúde e educação aqui pesquisadas.

Contempla-se o potencial de pesquisa futura que busque entender como o poder público, considerando todos os poderes da república, Ministério Público e tribunais de contas, pode incentivar um controle social mais autônomo e abrangente. Pode-se especular ainda a ancoragem dos conselhos do ponto de vista das teorias de institucionais e de legitimidade, que, em uma análise preliminar do conceito, parece restrita ao aspecto legal-normativo.

6. REFERÊNCIAS

- Alencar, J. L. O., & Ribeiro, U. C. (2014). O Decreto sobre a participação social no governo federal e a “polêmica bendita.” In Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ed.), *Boletim de Análise Político-Institucional 6* (6th ed., p. 72). Brasília: IPEA. Retrieved from http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=23968&Itemid=6
- Almeida, C., & Tatagiba, L. (2012). Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. *Revista Serviço Social & Sociedade, 109*, 68–92.
- Avritzer, L. (2008). Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública, 14*(1), 43–64.
- Bardin, L. (2007). *Análise de Conteúdo*. Lisboa-Portugal: Edições 70.
- Bravo, M. I. S., & Correia, M. V. C. (2012). Desafios do controle social na atualidade. *Serviço Social & Sociedade, 109*, 126–150.
- Brinkerhoff, D. W., & Wetterberg, A. (2016). Gauging the Effects of Social Accountability on Services, Governance, and Citizen Empowerment. *Public Administration Review, 76*(2), 274–286. <https://doi.org/10.1111/puar.12399>
- Buvinich, D. P. R. (2014). O mapeamento da institucionalização dos conselhos gestores de políticas públicas nos municípios brasileiros. *RAP - Revista de Administração Pública, 48*(1), 55–82. <https://doi.org/10.1590/s0034-76122014000100003>
- Carvalho, E., & Leitão, N. (2010). O novo desenho institucional do ministério. *Revista Direito GV, 6*(2), 399–421. <https://doi.org/10.1590/S1808-24322010000200003>
- Cunha, E. S. M. (2010). Inclusão social e política: o desafio deliberativo dos conselhos municipais de assistência social. In L. Avritzer (Ed.), *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez.
- Dagnino, E. (2004). ¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In D. Mato & A. Benessaieh (Eds.), *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización* (pp. 95–110). Caracas, Venezuela: FACES, Universidad Central de Venezuela. Retrieved from <http://168.96.200.17/ar/libros/venezuela/faces/mato/Dagnino.pdf>
- Eisenhardt, M. K. (2002). Building Theories from Case Study Research. *The Qualitative Researcher's Companion, 14*(4), 411.
- Flick, U. (2014). *An introduction to qualitative research* (4th ed.). London: Sage Publications.
- Gurgel, C., & Justen, A. (2013). Controle social e políticas públicas: a experiência dos Conselhos Gestores. *Revista de Administração Pública, 47*(2), 357–378. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122013000200004>
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (2013). *Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros*. Brasília. Retrieved from http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/relatoriofinal_perfil_conselhosnacionais.pdf
- Kim, S., & Lee, J. (2012). E-Participation, Transparency, and Trust in Local Government. *Public Administration Review, 72*(6), 819–828. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2012.02593.x>.E-Participation
- Lopes, F., & Pires, R. R. (2010). Instituições participativas e políticas públicas no Brasil: características e evolução nas últimas duas décadas* 1. In J. C. C. Júnior (Ed.), *Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas* (pp. 565–587). Brasília.

- Lüchmann, L. H. H. (2008). Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo. *Caderno CRH*, 21(52), 87–97.
- Mazzilli, H. N. (2014). *Regime Jurídico do Ministério Público* (8ª). São Paulo: Editoria Saraiva. Retrieved from <http://www.mazzilli.com.br/pages/artigos/mpnoeca.pdf>
- McGee, R., & Gaventa, J. (2011). *Shifting Power? Assessing the Impact of Transparency and Accountability Initiatives*. *IDS Working Papers* (Vol. 2011). https://doi.org/10.1111/j.2040-0209.2011.00383_2.x
- O'Brien, M. (2008). Social accountability - citizens, civil society, and the media working with Parliament to prevent conflict and reduce poverty. In M. O'Brien, R. Stapenhurst, & N. Johnson (Eds.), *Parliaments as peacebuilders in conflict-affected countries*. (pp. 105–120). Washington: The World Bank. Retrieved from <http://documents.worldbank.org/curated/en/183951468315835615/pdf/450880PUB0Box3101OFFICIAL0USE0ONLY1.pdf#page=122>
- O'Donnell, G. (1991). DEMOCRACIA DELEGATIVA ? *Novos Estudos - CEBRAP*, (31), 24–40.
- Paniago, M. C. S. (2012). Capital, controle social e participação autônoma dos trabalhadores no capitalismo em crise TT - Capital, social control and autonomous participation of workers in capitalism in crisis. *Revista Katálysis*, 15, 122–130. <https://doi.org/10.1590/s1414-49802012000100012>
- Pires, R., & Vaz, A. C. N. (2010). Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros. In L. Avritzer (Ed.), *A dinâmica da participação local no Brasil* (pp. 253–304). São Paulo: Cortez.
- Schedler, A. (1999). Conceptualizing Accountability. *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, 13–28.
- Silva, F. C. da C. (2002). Controle social: reformando a administração para a sociedade. *Organizações & Sociedade*, 9(24), 115–137. <https://doi.org/1984-9230>
- Vera, E. I., & Lavallo, A. G. (2012). Arquitetura da participação e controles democráticos no Brasil e no México. *Novos Estudos - CEBRAP*, (92), 105–121. <https://doi.org/10.1590/S0101-33002012000100007>
- Yin, R. K. (2001). *Estudo de caso: planejamento e método*. Porto Alegre: Bookman.