

Conselhos Gestores Municipais e a Constituição Federal de 1988, o caminho para a institucionalização da participação popular na efetivação de políticas públicas

CLAUDIO AUGUSTO FERREIRA DI MARCO
UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO (USP)

ELIANA TADEU TERCI
ESCOLA SUPERIOR DE AGRICULTURA LUIZ DE QUEIROZ - ESALQ/USP

CONSELHOS GESTORES MUNICIPAIS E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988, OS CAMINHOS PARA A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NA EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 acolheu as reivindicações dos movimentos sociais das décadas de 1970 e 1980, que lutavam pela redemocratização do país, contra o autoritarismo e o regime de exceção, através da ampliação da participação nas decisões das várias instâncias de governo no Brasil. Na verdade, o Brasil teve um processo de transição do regime autoritário para o democrático fortemente impulsionado pela intensificação da mobilização da sociedade e culminou com a instauração da Assembleia Nacional Constituinte a partir de 1987, de modo que a Carta Magna atual “se inscreve em um processo de influências recíprocas em que a democratização da sociedade e a mudança de regime político transcorrem de modo a influírem e a serem influenciados pelo processo constitucional” (GOULART, 2013, p. 189).

Essa transição iniciou-se em 1973 por um projeto do próprio regime autoritário, o qual tinha como objetivo a mudança política para liberalizar o regime, mas não para superar a ordem autoritária e sim para institucionalizá-la (SALLUM JUNIOR, 1994). Porém, as expectativas foram frustradas tanto pela derrota do partido do governo (ARENA) nas eleições para governadores de 1982, bem como pelas mobilizações da sociedade que “deram origem ao novo sindicalismo e ao maior movimento político-civil da história do país, a campanha ‘Diretas já’” (GOULART, 2013, p. 189-190). Além disso, outros movimentos, em especial, o dos Conselhos Populares intensificaram o debate e a exigência da sociedade por maior atuação dos cidadãos nos espaços públicos (GOHN, 2002). Assim, esse processo todo de mobilização concorreu juntamente com novas formas de ver a democracia em relação à participação do cidadão, atuando para que a Constituição Federal de 1988 institucionalizasse várias formas de participação social na gestão pública nacional, dentre as quais, destaca-se a criação dos Conselhos Gestores, ligados às formulações e decisões sobre políticas públicas.

Este artigo observa o processo de institucionalização dos conselhos gestores como mecanismo democrático privilegiado de participação social nas várias instâncias da gestão pública, relativizando a eficácia desse modelo participativo para a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. Buscaram-se respostas às seguintes indagações: como se tem constituído os conselhos gestores? Eles contemplam de fato a participação democrática dos cidadãos? Problemas e limitações existem? E, se existem, podem ser vencidos?

Para isso, vale-se de uma revisão sistemática e ampla da literatura, de artigos e obras tradicionais, que explicam a trajetória de criação e estabelecimento dos Conselhos como uma instituição constitucional, em que o foco é demonstrar o grau de presença desses espaços participativos na gestão pública atualmente.

O trabalho demonstra que os conselhos gestores efetivam vários avanços à participação social na gestão pública, mas ainda possuem problemas e limitações gerais, que precisam ser melhor entendidos e vencidos para aperfeiçoamento desse modelo participativo como forma de efetivação da democracia brasileira.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A Constituição Federal de 1988 instituiu a participação como princípio e a destaca em seu artigo 1º, Parágrafo Único, da Constituição Federal de 1988, o qual diz: “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos

desta Constituição” (BRASIL, 1988). Ou seja, o Brasil, enquanto um Estado Democrático de Direito, tem que seu poder emana de seu povo, o qual pratica sua vontade (exerce o direito de autogoverna-se e autolimitar-se) via seus representantes eleitos periodicamente ou diretamente nas formas que a lei constitucional permitir.

Da análise do texto constitucional, percebe-se que houve uma escolha por uma forma mista de exercer a democracia, chamada de democracia semidireta, em que há a manutenção à forma representativa (poder exercido por representantes eleitos), conjuntamente “com alguns institutos de participação direta do povo nas funções de governo, institutos que, entre outros, integram a democracia participativa” (SILVA, 2017, pag. 135), desta forma, há possibilidades de que o povo exerça o poder de forma direta, deliberando e executando atividades relacionadas à gestão do Estado.

Contudo, essa escolha da Constituição de 1988 em criar um Estado em que a participação popular seja elemento necessário à democracia é fruto de movimentos internos, bem como externos, pois, na verdade, o século XX, principalmente no pós-guerra, a democracia despontou como o regime de governo ideal ao desenvolvimento de qualquer país. Logo, os países ditos democráticos, buscavam ter um modelo semelhante ao modelo liberal americano, como se percebe pela obra de Schmitter (1997). Entretanto, as modificações socioeconômicas trazidas pela globalização e a crise dos sistemas de bem estar social pelo mundo, revelaram as limitações dos modelos democráticos existentes, especialmente para representar adequadamente os desejos de uma grande parte da população, que é aquela massa excluída das decisões políticas e também mais carentes de políticas públicas eficazes para reduzir a desigualdade social sob a qual vivem (GERSCHMAN, 1997). Assim, era natural que democracia evoluísse para modelos diferentes, pois o “que determinará as perspectivas para a democracia mundo afora será o fato delas conseguirem ajustar suas regras e práticas arraigadas ao crescente descontentamento de seus cidadãos”(SCHMITTER, 1997, p. 33).

Desta forma virou um consenso que a democracia representativa não parece mais capaz de expressar a vontade do cidadão comum, mas, somente a vontade de certos grupos detentores de poder, o que fragiliza o modelo democrático, pois o torna uma forma de manutenção de privilégios para certos grupos e não um modo de se atingir o pleno desenvolvimento do país e de sua população. Há, em contrapartida, uma parcela da população, que não participa desses grupos detentores de poder, mas que deseja exercer os direitos de cidadania, dentre os quais sobressaem os direitos de participação e de comunicação políticas (HABERMAS, 1995), que garantem “a participação em uma prática comum, cujo exercício é o que permite aos cidadãos se converterem no que querem ser: autores políticos responsáveis de uma comunidade de pessoas livres e iguais” (*idem*, 1995, p. 41).

Assim, repensar o modelo democrático passe a ser a busca da reconstrução da representação que “reforce tanto os seus elementos eleitorais quanto os não eleitorais e, para isso, é importante ter como ponto de partida que a situação na qual a representação vai operar daqui em diante é a das múltiplas soberanias” (AVRITZER, 2007, p. 456). Nesse contexto torna-se possível o exercício da democracia por outros modelos, em especial, as formas mistas, como, por exemplo, o defendido por Maria da Glória Gohn, uma forma semidireta, conhecida como democracia deliberativa, que:

[...] é um sistema que mistura a democracia direta com a democracia representativa; ela diz respeito aos mecanismos de representação política nos quais havia o envolvimento dos indivíduos, como cidadãos políticos ativos, construtores de consensos, via processos de diálogos interativos realizados no decorrer do processo de participação na geração e elaboração de políticas públicas. Esse modelo de democracia exige a redefinição institucional de algumas instituições governamentais, principalmente em nível local, em instituições de participação deliberativas (2002, p. 19).

A ideia de democracia deliberativa vem das ideias de Habermas (1995), ligadas a sua teoria do discurso, que leva em conta a pluralidade de formas de comunicação nas quais uma vontade pode ser formar mediante o equilíbrio de interesses e compromissos. Na verdade, essa “teoria do discurso não faz a realização de uma política deliberativa depender de uma cidadania coletivamente capaz de ação, mas sim da institucionalização dos correspondentes procedimentos e pressuposto comunicativos” (*idem*, p. 47). Assim, exercer a democracia “tem como objetivo principal a inserção dos cidadãos nas discussões políticas” (LOPES; SILVA; MARTINS, 2016, p. 171), para que estes não apenas sofram as decisões políticas, mas também “possam apontar os problemas e participar do processo de construção de soluções para estes” (*idem*). É possível dizer que o poder soberano passa a ser exercido de outra forma, pois a legitimação do poder “se funda no debate público e, portanto, decisões legítimas são aquelas oriundas da participação dos sujeitos afetados pela sua produção” (ALMEIDA; CARLOS; SILVA, 2016, p. 252).

Esse movimento de não busca uma democracia direta no sentido próprio da palavra, a qual na visão de Bobbio só existe quando “entre os indivíduos deliberantes e a deliberação que lhes diz respeito não exista nenhum intermediário” (1986, p. 50). O que existe nesse processo evolutivo é o aumento de espaços em que os cidadãos podem ocupar e interagir entre eles e entre o Estado, tal qual a esfera pública proposta por Habermas, em que se busca a garantia de um “espaço diferenciado em que os indivíduos discutem e deliberam sobre questões políticas, adotam estratégias para tornar a autoridade estatal sensível às suas deliberações” (AVRITZER, 2000).

Nesse sentido, visto as formas semidiretas de democracia serem bastante promissoras, a Constituição de 1988 adotou um regime democrático semidireto que “assume uma forma de democracia participativa, no qual encontramos participação por via representativa [...] e participação por via direta do cidadão [...]” (SILVA, 2017, p. 148), inclusive, quando se examina o texto constitucional, percebem-se as várias formas de participação popular:

Quadro1: Resumo de formas de participação popular autorizadas pela CF/88

| FORMAS DE PARTICIPAÇÃO | MODO/EXEMPLOS |
|-------------------------------|--|
| ELEITORAL | a) Votar |
| | b) Ser Votado |
| | c) Plebiscito ou Referendo |
| LEGISLATIVA | a) Proposta de criação de leis por iniciativa popular |
| OPINATIVAS DIRETAS | a) Audiências Públicas |
| | b) Pesquisas de opinião sobre atos, propostas de lei, etc. |
| PARTICIPAÇÃO DIRETA | a) Conselhos Gestores (federais, estaduais e municipais) |
| | b) Associações e Órgãos de Classe |
| | c) Outras formas |

*Fonte: Elaborado pelos autores

Assim, vale registrar, a Constituição Federal de 1988 assegura em seu texto amplas possibilidades para realizar a participação popular democrática, pois assegura aos cidadãos comuns o direito de fazer tudo que a lei não proíba, o que os difere dos servidores e gestores públicos que apenas podem fazer o que a lei permite. Este poder está embasado no Princípio da Legalidade, que diz que o Estado e seus representantes apenas podem fazer o que a lei autoriza (DI PIETRO, 2012).

Todas as formas de participação cidadã são importantes, ainda mais aquelas que foram objetos de deliberações constitucionais, que lhes dão mais força e vigor dentro do ordenamento jurídico nacional. Entretanto, nesse trabalho têm especial destaque as formas de participação direta. Essas formas de atuação são os modos que mais se conjugam com as ideias de democracia deliberativa, já que há uma verdadeira atuação direta do cidadão nas decisões públicas. Assim, retornando ao princípio da legalidade e ao poder que ele gera o

cidadão, sabe-se que os indivíduos ou grupos podem fazer tudo o que a lei não proíbe, logo, há vários exemplos de mecanismos constituídos de forma espontânea, como os Orçamentos Participativos (AVRITZER, 2008), o exemplo dos “*hackers* do bem”, que criaram meios eletrônicos para fiscalizar e monitorar as despesas de políticos (CLAVERY; BERALDO, 2017), e, ainda, há o instrumento da ação popular, que “permite ao cidadão recorrer à Justiça na defesa da coletividade para prevenir ou reformar atos lesivos que forem cometidos por agentes públicos ou a eles equiparados por lei ou delegação” (CNJ, 2015).

Neste grupo também se encontra a atuação cidadã por meio de associações de defesa de interesses públicos, como sindicatos, partidos políticos ou entidades civis/ONGs, como, por exemplo, as da rede Observatório Social do Brasil que buscam a fiscalização de recursos públicos ou fiscalização de cumprimento de políticas públicas pelos municípios do Brasil.

Entretanto, dentre as possibilidades de formas diretas de atuação, a merece o maior destaque é que está indicada nos conselhos gestores. Estes órgãos foram pensados pela Constituição Federal de 1988 para serem o instituto de participação popular mais atuante na esfera executiva brasileira, exercendo atividades importantes na definição das políticas públicas, em especial no âmbito municipal, já que são mecanismos participativos destinados a aperfeiçoar as políticas públicas do país, fazendo com que sejam realizadas de acordo com os interesses e as necessidades reais de cada comunidade em questão, bem como dentro de temáticas específicas de cada uma dessas políticas públicas (SANTIN; PANDOLFO, 2016).

Esse quadro é fruto um processo ocorrido no Brasil, nos anos de 1970 e 1980, em que a sociedade “viveu momentos significativos na luta contra a ditadura militar, pela democracia com direitos civis, políticos e sociais. Além do retorno à legalidade democrática, os brasileiros conquistaram uma constituição na qual foram garantidos muitos direitos” (OLIVEIRA; PINHEIRO, 2010, p. 2456). Desta forma, é fato que o constituinte deu ampla margem de possibilidades para a participação popular, já que os:

[...] processos participativos têm potencialidade de produzir efeitos positivos em termos de políticas porque, geralmente: a) agrupam indivíduos que possuem conhecimentos relevantes – de *expertise* – sobre os assuntos-alvo das decisões; b) incorporam indivíduos que vivenciam na prática os temas-alvo das decisões; c) regulam a tomada de decisão de modo que todos os participantes possam oferecer informações úteis sobre os temas-alvo das decisões e, assim, geram também decisões mais pactuadas; d) encurtam a distância entre as decisões e sua implementação, na medida mesma em que reúnem e possibilitam pactos entre os diferentes agentes implicados com a implementação de decisões (ALMEIDA; CARLOS; SILVA, 2016, p. 252).

Os conselhos gestores constituem formas de participação ampla, verdadeiros espaços públicos em que sociedade civil intervém na gestão pública via parcerias com o Estado, para buscar a formulação e o controle de políticas públicas, em especial, as sociais (GOHN, 2002). Assim, pensar num conselho gestor é pensar em um “novo padrão de relações entre Estado e sociedade porque eles viabilizam a participação de segmentos sociais na formulação de políticas sociais e possibilitam à população o acesso aos espaços nos quais se tomam as decisões políticas” (GOHN, 2002, p. 22).

Eles são uma ferramenta da gestão pública, servindo como meios de mediação na relação do Estado com a sociedade civil (SANTIN; PANDOLFO, 2016). Assim, os conselhos foram incorporados na Constituição Federal de 1988 para serem instrumentos de expressão, representação e participação da população. Estão inseridos na esfera pública por força de lei, integrando-se com os órgãos públicos vinculados ao poder executivo, voltados para políticas públicas específicas (GOHN, 2000). Sua incorporação na Constituição Federal ocorreu graças a um processo de luta de movimentos sociais surgidos no final dos anos de 1970, bem como ao longo dos anos de 1980 (GOHN, 2000, 2002; AVRITZER, 2007).

Segundo Gohn os conselhos são uma invenção tão antiga como a própria democracia participativa e se originam nas experiências dos clãs visigodos, posteriormente sendo encontrados nas administrações coloniais portuguesas e espanholas.

Na história nacional recente, os conselhos gestores provêm da onda de redemocratização, dos movimentos sociais tanto de direita como de esquerda que desejavam ver mais autonomia do cidadão nas escolhas públicas. As primeiras tentativas de criação dos conselhos originaram-se com os chamados conselhos populares nos anos 80, que buscavam participação popular contra o regime militar (SANTIN; PANDOLFO, 2016). Nesse período apareceram os Conselhos Populares de Campinas, no início dos anos 80, e o de Saúde da Zona Leste de São Paulo (GOHN, 2000), que são exemplos marcantes de atuação cidadã organizada. Contudo, em várias cidades havia conselhos populares, associações de moradores, associações civis ou apenas grupos de pessoas interessadas em ter sua voz ouvida pelo Estado, bem como poder atuar junto dele para desenvolver políticas públicas essenciais ao desenvolvimento urbano e humano.

Graças a esses movimentos e sua atuação junto à sociedade e a classe política da recém-redemocratizada nação, a Assembleia Constituinte alçou as formas de participação popular ao patamar de normas constitucionais, sendo os conselhos gestores a forma de atuação mais impactante.

2.1 A criação e o funcionamento de um conselho gestor municipal

Os conselhos gestores podem ser encontrados em vários artigos da Constituição Federal (por exemplo, artigos 10; 194, inciso VII; 204, inciso II; 205 e 206, inciso VI; 206, parágrafo 1; 216-A e 227, parágrafo 1) (SANTIN; PANDOLFO, 2016). Foram criados para existirem em âmbito federal, estadual e municipal, porém, sua função dentro do município é altamente relevante, pois muitas leis federais preconizam que apenas haverá repasse de recursos caso existam os conselhos gestores municipais, como ocorre na área da saúde (GOHN, 2000). Essa necessidade legal tornou os conselhos gestores municipais um grande instrumento de participação popular na gestão pública.

Além disso, há evidências fortes de que é mais viável a participação ocorrer dentro de uma área menor, em que há mais proximidade entre as políticas, os gestores e os cidadãos que serão afetados por essas políticas. Inclusive, segundo Bobbio dentro do centro local há “a maior possibilidade oferecida ao cidadão de colocar os próprios olhos nos negócios que lhe dizem respeito e de deixar o mínimo espaço ao poder invisível” (1986, p. 87).

Em geral, os conselhos são criados por leis de responsabilidade do ente federativo no qual terão atuação. Para isso cada município viabiliza através de suas leis orgânicas ou em outras normas os fundamentos que regulamentam o direito constitucional a participação por meio de conselhos deliberativos, todos com composição paritária entre representantes do poder Executivo e de instituições da sociedade civil (GOHN, 2002). Essa composição paritária entre membros do governo e da sociedade é talvez o ponto de maior relevo do conselho, pois, são estes membros que podem transformar as políticas em que estão envolvidos, permitindo, assim, a inserção de propostas ainda que o processo tenha sido iniciado pelo governo, sendo, desta forma, nos conselhos deve sempre “permanecer uma situação de igualdade em termos políticos, uma participação efetivamente paritária, na qual se possa chegar a decisões utilizando-se da força do argumento” (LOPES; SILVA; MARTINS, 2016, p. 168). Cabe lembrar que os conselheiros, eleitos ou indicados, são representantes que estão próximos de suas bases, aprendendo e realizando a política e a democracia por meio do próprio exercício da participação (KEZH; BOGUS; MARTINS, 2016).

A Constituição Federal brasileira, entretanto, não estabelece uma regra geral obrigatória para a materialização dos conselhos, cabendo às leis infraconstitucionais a

regulação e efetivação deste instrumento nos municípios, com base em sua própria realidade, o que faz com que, infelizmente, muitos conselhos não possuam o efetivo caráter de integração entre a administração e a população (SANTIN; PANDOLFO, 2016). Ou seja, o funcionamento de um conselho depende muito da lei que o criou, o que permite que alguns sejam compostos de forma que certos cargos já sejam pré-determinados, como, por exemplo, o presidente sempre seja um representante do governo, o que muitas vezes pode limitar o trabalho do órgão.

Santin e Pandolfo (2016) consideram que, de modo geral, o conselho gestor pode exercer cinco formas de atuação: administrativa/burocrática, consultiva, normativa/regulamentar, fiscalizadora/controladora e decisória/deliberativa. Dentre essas funções as mais importantes são as ligadas ao papel fiscalizador/controlador, bem como as atuações consultivas e decisórias/deliberativas, as quais podemos explicá-las, num plano ideal, desta forma:

[...] há conselhos que se propõem a serem deliberativos sobre uma política pública, e aqueles que se propõem a serem consultivos. Entendo que quando a legislação de um conselho afirma ser deliberativo está dizendo que a política pública daquela área ou daquele tema será decidida dentro do conselho. Quando se fala de uma deliberação, quer dizer que aquele conselho vai ter que, no mínimo, aprovar as propostas que venham da prefeitura. Se não houver esta aceitação, não será possível que o governo execute a política. Um conselho consultivo é aquele que, como o próprio nome diz, é capaz de ser consultado pelo Executivo. O Executivo escuta o conselho e depois decide se leva a opinião dele em conta ou arca com o ônus de ir contra ele. (TEIXEIRA, 2005, p. 21).

Contudo, Teixeira (2005) também alerta que, apesar de certos conselhos serem considerados deliberativos, na prática, são apenas consultivos, ou seja, nem sempre a Administração Pública utiliza de forma correta o potencial dos conselhos gestores para a melhoria da efetivação das políticas públicas.

Por fim, é importante lembrar que a autoridade administrativa que cria o conselho tem a responsabilidade pelo fornecimento da estrutura mínima de constituição e também funcionamento dos conselhos, tais como local adequado para reuniões e sede, publicação das decisões etc. (SANTIN; PANDOLFO, 2016).

Desta forma, os conselhos gestores municipais foram institucionalizados através da Constituição Federal de 1988 para serem novos instrumentos de expressão, representação e participação social, sendo que seu número aumenta a cada dia, em especial após 1996, quando a legislação preconizou que para o recebimento de recursos destinados às áreas sociais, os municípios devem criar seus conselhos (GOHN, 2002). Nesse sentido, passaram de pouco mais de 1 mil conselhos em meados dos anos de 1990 para mais de 30 mil atualmente, o que insere várias dezenas de milhares de conselheiros da sociedade civil no processo de definição e na supervisão de políticas públicas nos 5.570 municípios do Brasil (GURZA LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2016).

3. METODOLOGIA

O artigo objetiva apresentar o processo de institucionalização dos conselhos gestores como mecanismo democrático privilegiado de participação social nas várias instâncias da gestão pública, para mostrar se esses espaços participativos representam avanços para o desenho democrático da gestão público, bem como se possuem problemas e limitações. Para isso, utilizou-se do recurso metodológico da revisão sistemática de literatura tanto sobre os conselhos gestores propriamente ditos, bem como sobre as questões evolutivas da democracia que culminaram na construção da democracia semidireta institucionalizada na Carta Constitucional de 1988.

Inicialmente, utilizando-se como norte de busca os termos “conselhos gestores”, “conselhos municipais” e “conselhos de direitos” deu-se a preferência por busca nas plataformas gratuitas mais conhecidas e utilizadas no Brasil, como o *Google Acadêmico*, *Scientific Electronic Library Online (SciELO)* e *Scientific Periodicals Electronic Library (Spell)*. Ainda delimitou-se a busca aos trabalhos que tivessem como objeto de estudos conselhos gestores municipais, pois se entendeu que os conselhos têm nos municípios seu local de melhor funcionalidade e com maior potencial de trazer o cidadão para participar da gestão pública. Por fim, a pesquisa ainda se baseou em duas premissas maiores de busca, que foram: a) a escolha de artigos que definissem os conselhos gestores e trouxessem a história de criação desses conselhos no Brasil; e, b) busca de artigos generalistas que apresentassem um panorama da experiência prática dos conselheiros, a fim de se poder identificar de forma geral o estado da arte sobre o tema.

Assim, foram encontrados diversos artigos dentro dos parâmetros de busca. Tais parâmetros foram posteriormente refinados para identificação de elementos essenciais na construção dos conselhos, bem como sobre seus avanços e limitações, utilizando-se, ao final, dezoito artigos, que foram capazes de mostrar um quadro geral das indicações pesquisadas. É importante frisar que se buscou por artigos que tratassem de vários tipos de conselhos gestores, evitando apenas a análise de um tipo específico de conselho gestor, como, por exemplo, o de saúde. Também, evitou-se a escolha de artigos que só tratassem de conselhos de determinada região, buscando-se experiências desenvolvidas em várias partes do Brasil, a fim de montar o mais amplo panorama possível sobre o tema, pensando-se em poder ter uma visão ampla e geral do instituto dos conselhos na realidade dos municípios brasileiros.

4. APLICADA E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS OBTIDOS

Realizada, ainda que de forma limitada, a revisão sistemática de literatura, esta foi capaz de relacionar em vários trabalhos diversos pontos similares que se constituem em avanços trazidos pelos conselhos gestores à democracia participativa no Brasil. Assim, pode-se se ter como os principais avanços encontrados, os seguintes:

Quadro 2: Principais avanços trazidos pelos conselhos gestores municipais

| AVANÇO | Autores que defendem tal ideia |
|--|---|
| Espaço de discussão com valorização da participação social | Bulla; Leal, 2004, Morita; Guimaraes; Di Muzio, 2006, Cotta; Cazal; Martins, 2010, Gohn, 2002 |
| Descentralização na tomada de decisões | Bulla; Leal, 2004, Morita; Guimaraes; Di Muzio, 2006, Oliveira; Pinheiro, 2010, Avritzer, 2008, Gomes, 2015, Santin; Pandolfo, 2016 |
| Conselheiros trazem reivindicações dos grupos que representam | Morita; Guimaraes; Di Muzio, 2006, Gomes, 2015. |
| Heterogeneidade de visões pela composição paritária | Morita; Guimaraes; Di Muzio, 2006, Oliveira; Pinheiro, 2010, Mello; Rezende, 2014, Avritzer, 2007 |
| Institucionalização legal do Conselho | Morita; Guimaraes; Di Muzio, 2006, Almeida; Carlos; Silva, 2016, Santin; Pandolfo, 2016, Teixeira, 2005 |
| Existência do Conselho | Oliveira; Pinheiro, 2010, Lopes; Silva; Martins, 2016, Machado; <i>et al</i> , 2015, Gomes, 2015, Almeida; Carlos; Silva, 2016, Santin; Pandolfo, 2016 |
| Espaço para interação entre governo e sociedade | Oliveira; Pinheiro, 2010, Gomes, 2015, Almeida; Carlos; Silva, 2016, Kezh; Bogus; Martins, 2016, Gohn, 2002, Gohn, 2000, Santin; Pandolfo, 2016, Teixeira, 2005 |
| Conselho como fiscalizador ou contraponto aos desejos do governo | Avritzer, 2008, Mello; Rezende, 2014, Gohn, 2000, Gohn, 2002, Santin; Pandolfo, 2016 |

*Fonte: Elaborado pelos autores

Apesar de parecer uma lógica forçada, é evidente que a própria existência de um conselho é um avanço, ainda mais que diante da realidade de pouco espaço para participação social que permeia a trajetória da democracia nacional. Agora, a existência de conselhos gestores como espaços necessários e exigíveis na gestão pública cumpre com a ideia de Habermas (1995) de criação de espaços em que se institucionalizou procedimentos e pressuposto comunicativos entre os envolvidos. Tal fato torna possível a democratização da relação entre Estado e sociedade civil na luta para efetivação das políticas públicas (OLIVEIRA; PINHEIRO, 2010). Essa institucionalização, com a necessária participação da cidadania, retoma as ideias clássicas da democracia, de que “a participação promove e desenvolve as próprias qualidades que lhe são necessárias; quanto mais os indivíduos participam, melhor capacitados eles se tornam para fazê-lo” (PATEMAN, 1992, p. 61).

Nesse sentido, a existência do conselho resguardado por lei, tornando-o uma instituição permanente e reconhecida pelo Estado (SANTIN; PANDOLFO, 2016), cria uma segurança jurídica capaz de garantir a sua efetividade mesmo quando os governos não o desejam, bastando o interesse da sociedade para que isso aconteça, já que esta até se utilizar de medidas judiciais para fazer com que o conselho se mantenha funcionando. Assim, não apenas se fala de um espaço participativo privilegiado para cidadania, mas, na verdade, há agora um espaço protegido legalmente para que ocorra a participação da sociedade nas discussões e análises de políticas públicas, algo que não existia anteriormente na história da democracia brasileira.

Ainda que possa parecer ainda bem limitado se comparado com a estrutura do Estado brasileiro, essa existência de espaços em que a sociedade possa interagir com a Administração, é algo muito interessante, pois se dá a possibilidade de discutir a criação, manutenção, modificações das políticas públicas, de forma descentralizada, em que a comunidade pode através de seus representantes ou mesmo de qualquer cidadão presente nas reuniões do conselho trazer suas reivindicações e opiniões de uma forma mais simples e direta. Ou seja, é inegável que a existência de conselhos é um grande avanço frente à estrutura autoritária do Estado Brasileiro. Além disso, quando este órgão é realmente atuante, está diante de algo que é “mais do que um canal comunicacional para ressonância das demandas sociais, os conselhos possuem dimensão jurídica e têm poder de tornar efetivos as questões, os valores e os dilemas vivenciados no espaço da sociedade civil” (CARNEIRO, 2006, p. 280).

Ao se olhar o modo de composição exigido para um conselho, é possível perceber que a composição paritária exigida na criação e manutenção desses espaços, considera-se um grande sucesso do modelo, pois não só que permite uma heterogeneidade de visões e interesses que refletem as diferenças entre as pessoas do mesmo espaço urbano, sejam diferenças de classe, considerando-se a propriedade dos meios de produção, sejam de estratos sociais, considerando-se o acesso diferenciado ao consumo de bens e serviços (MORITA; GUIMARAES; DI MUZIO, 2006), bem como deixar o cidadão em pé de igualdade de número e de força nas discussões como os membros do governo, o que é excelente em termos democráticos e de montagem de um Estado mais aberto às iniciativas populares.

É claro, que se está diante de algo ainda em fase de adequação, pois é preciso ter em mente que o instituto dos conselhos gestores é recente e novo na gestão pública, exigindo assim muito aperfeiçoamento, tanto legislativamente, como na prática. Porém, são órgãos com relativo sucesso, que permitiram e permitem vários avanços na relação entre sociedade e Estado, pois:

[...] contribuem para aproximar o governo dos cidadãos e para o enfraquecimento das redes de clientelismo, trazendo alianças e conflitos de interesse para esferas públicas de decisão; permitem maior grau de acerto no processo de tomada de decisões; ajudam na identificação mais rápida de problemas e na construção de

alternativas de ação; aumentam a transparência administrativa e pressionam as diversas áreas do governo em direção a ações mais integradas. (CARNEIRO, 2006, p. 290).

Contudo, é preciso ter certa ressalva com o modelo participativo dos conselhos, pois essas instituições têm vários problemas, sendo estes principalmente ligados à atuação da sociedade, como se vê no quadro 3:

Quadro 3: Problemas referentes à participação popular em geral.

| PROBLEMA | Autores que defendem tal ideia |
|--|--|
| Participação popular de qualidade baixa | Bulla; Leal, 2004, Oliveira; Pinheiro, 2010, Mello; Rezende, 2014, Machado; <i>et al</i> , 2015, Gohn, 2002, Gohn, 2000, Santin; Pandolfo, 2016 |
| Falta de capacitação de conselheiros | Bulla; Leal, 2004, Morita; Guimaraes; Di Muzio, 2006, Oliveira; Pinheiro, 2010, Cotta; Cazal; Martins, 2010, Lopes; Silva; Martins, 2016, Machado; <i>et al</i> , 2015, Kezh; Bogus; Martins, 2016, Santin; Pandolfo, 2016 |
| Participação pouco ativa do conselheiro | Bulla; Leal, 2004, Morita; Guimaraes; Di Muzio, 2006, Oliveira; Pinheiro, 2010, Avritzer, 2008, Cotta; Cazal; Martins, 2010, Machado; <i>et al</i> , 2015, Almeida; Carlos; Silva, 2016 |
| Falha ou oportunismo nos interesses dos conselheiros | Almeida; Carlos; Silva, 2016, Gohn, 2002 |

*Fonte: Elaborado pelos autores.

É complicado tentar entender os porquês de no Brasil haver participação social falha e aquém do que se pode considerar adequado numa democracia, bem como não é o que se busca nesse trabalho. Contudo, é possível perceber que parte do problema encontra-se situado na evidente e notória falta de tradição participativa da sociedade civil em canais de gestão dos negócios públicos (GOHN, 2002), o que reflete em todos os meios possíveis de participação, enfraquecendo suas potencialidades, pois acaba ocorrendo uma baixa qualidade na participação social, em grande parte causada pelo desconhecimento sobre essa forma de se fazer presente nas decisões políticas do país. Tal quadro também é agravado pelo fato de que “a cultura política do Brasil sempre foi mais autoritária do que democrática. Historicamente, o Estado não é visto como um órgão ao lado da sociedade, oriundo de um contrato social, mas como uma entidade acima da sociedade” (Bresser-Pereira, 1998, p. 266). Infelizmente, vários estudos “indicam que ao longo do século XX o Brasil se transformou de um país com baixa capacidade de participação, principalmente das camadas de baixa renda, em um dos países com o maior número de práticas participativas” (AGUIAR; SILVA; FERREIRA, 2015, p. 5).

Desta forma, a sociedade que desconhece que pode participar e que se sente inferiorizada e diminuída rente ao Estado, acaba por se afastar de espaços de possível participação social. Ou em outras palavras, apesar de haver muitas formas de atuação democrática, inclusive legalmente autorizadas e até exigidas, a sociedade não consegue ocupar esses espaços e vencer suas limitações, aceitando a manutenção de uma Estado autoritário e de discussão restrita a certos grupos de poder político.

Porém, essa limitação cidadã somente tem um caminho para ser resolvida, que é pela decisão de querer participar, já que:

O argumento da teoria da democracia participativa é que a participação nas áreas alternativas capacitaria o indivíduo a avaliar melhor a conexão entre as esferas pública e privada. O homem comum poderia ainda se interessar por coisas que estejam próximas de onde mora, mas a existência de uma sociedade participativa significa que ele estaria mais capacitado para intervir no desempenho dos representantes em nível nacional, estaria em melhores condições para tomar decisões de alcance nacional quando surge a oportunidade para tal, e estaria mais apto para avaliar o impacto das decisões tomadas pelos representantes nacionais sobre sua própria vida e sobre o meio que o cerca (PATEMAN, 1992, p. 146).

Infelizmente, esse desconhecimento sobre as formas de participação, e o medo que essas atuações geram na sociedade, em geral, criam tendência de que a parte dos cidadãos dispostos a participar, o façam visando interesses particulares ou meramente oportunistas, como, por exemplo, a atuação como trampolim para candidaturas a cargos políticos. No extremo oposto, há os casos em que a participação é apenas figurativa, se faz de corpo presente, de forma passiva. (BULLA; LEAL, 2004). Tal participação, oportunista ou meramente figurativa, faz com que o instituto dos conselhos seja enfraquecido, perdendo grande parte do seu potencial para melhorar a gestão das cidades.

Entretanto, além dos problemas acima encontrados, a pesquisa ainda pode detectar nos trabalhos analisados uma série de limitações, que prejudicam o funcionamento e os resultados do espaço participativo. Tais limitação são, principalmente, as seguintes:

Quadro 4: Principais limitações referentes ao conselhos gestores municipais

| LIMITAÇÕES | Autores que defendem tal ideia |
|--|--|
| Atitude autoritária do governo | Bulla; Leal, 2004, Oliveira; Pinheiro, 2010, Cotta; Cazal; Martins, 2010, Lopes; Silva; Martins, 2016 |
| Falhas na escolha de representantes da sociedade civil | Bulla; Leal, 2004, Morita; Guimaraes; Di Muzio, 2006, Oliveira; Pinheiro, 2010, Mello; Rezende, 2014, Cotta; Cazal; Martins, 2010, Machado; <i>et al</i> , 2015, Gomes, 2015, Kezh; Bogus; Martins, 2016, Gohn, 2000 |
| Assimetria de informações entre representantes do governo e da sociedade | Bulla; Leal, 2004, Mello; Rezende, 2014, Cotta; Cazal; Martins, 2010, Almeida; Carlos; Silva, 2016, Gohn, 2002, Gohn, 2000, Teixeira, 2005 |
| Conselheiro como mero avalizador dos atos do Executivo | Bulla; Leal, 2004, Oliveira; Pinheiro, 2010, Mello; Rezende, 2014, Cotta; Cazal; Martins, 2010, Lopes; Silva; Martins, 2016, Gohn, 2002, Gohn, 2000, Santin; Pandolfo, 2016, Teixeira, 2005 |
| Custo de ser voluntário | Oliveira; Pinheiro, 2010, Machado; <i>et al</i> , 2015, Gomes, 2015, Gohn, 2002, Teixeira, 2005 |
| Pouca efetividade no trabalho do conselho | Morita; Guimaraes; Di Muzio, 2006, Oliveira; Pinheiro, 2010, Mello; Rezende, 2014, Lopes; Silva; Martins, 2016, Almeida; Carlos; Silva, 2016, Gohn, 2002, Gohn, 2000, Santin; Pandolfo, 2016, Teixeira, 2005 |
| Conselho apenas para cumprir obrigação legal | Almeida; Carlos; Silva, 2016, Gohn, 2002 |

*Fonte: Elaborado pelos autores.

É evidente que as leis federais que obrigam a criação de conselhos gestores para que haja os repasses de verbas são um excelente meio de forçar a criação deles, mas, infelizmente, por consequência, também fazem com que grande parte dos conselhos existam apenas para cumprir essas exigências de modo a evitar cortes de recursos para os municípios (ALMEIDA; CARLOS; SILVA, 2016). Esse fato limita a efetividade dos conselhos, em especial, por manter a atitude autoritária do Executivo frente aos cidadãos participantes, já que o gestor não vê o conselho como uma instituição consolidada, mas apenas um ajuntamento de pessoas que estão lá para cumprir uma mera obrigação legal federal necessária ao recebimento de verbas públicas.

A assimetria de informações que existe entre os conselheiros membros do governo e os oriundos da sociedade civil aparece com grave limitação do modelo participativo dos conselhos. É fato que muitas vezes, os conselheiros vindos da sociedade não conseguem entender os dados e assuntos pautados pelos conselheiros ligados às secretarias de governo. Nesse sentido, a maior formação ou *expertise* dos conselheiros ligados ao governo pode até ferir princípios relacionados à democracia, em especial “o princípio teórico da igualdade no qual todos deveriam ser iguais, ou ter igual peso, nas decisões políticas; e o da neutralidade do Estado [...] ao dar especial atenção à opinião de *experts*” (RIBEIRO, 2013, p. 301). Essa falha na promoção de integração de saberes e conhecimento entre os conselheiros acaba por enfraquecer as discussões e, por consequência, dá a impressão que o conselho é mera

avaliador de decisões já tomadas anteriormente dentro dos gabinetes do governo, o que afasta o interesse na participação por parte dos cidadãos.

É visível que a falta de real poder de decisão ou deliberação limita em muito o papel que um conselho gestor tem a desenvolver dentro da gestão pública brasileira, ainda mais pelo fato de que “vários pareceres oficiais têm assinalado e reafirmado o caráter apenas consultivo dos conselhos, restringindo suas ações ao campo da opinião, da consulta e do aconselhamento, sem poder de decisão ou deliberação” (GOHN, 2002, p. 22). É óbvio que um conselho que apenas avalia decisões já tomadas anteriormente no órgão executivo, ou que não possui todas as informações a respeito das temáticas discutidas, gera uma clara sensação de frustração, tanto da sociedade em relação aos conselheiros que a representa, tanto nos conselheiros que se desencantam pela sua incapacidade de participação efetiva na construção da política, revelando a fragilidade do poder dos conselhos e, principalmente, externando as dificuldades do exercício da democracia no interior destes (OLIVEIRA; PINHEIRO, 2010).

Contudo, de acordo com os dados levantados, a limitação mais vezes citada pelos autores estão relacionadas às falhas e às dificuldades na escolha de conselheiros. Em vários casos, foi notado que os conselheiros após serem indicados por entidades, nem sempre as representam como deviam, esquecendo, inclusive de ser a voz das pessoas ou regiões de que fazem parte. Além disso, depois de se tornarem conselheiros, muitos não mantêm sua ligação com o segmento da sociedade que representam. Há aqui uma limitação que se relaciona com o a questão de representatividade democrática, fazendo um paralelo com o que acontece na relação entre representante e representado encontrado no processo eleitoral, que até mesmo, chega a colocar em dúvida o caráter democrático de um conselho.

Também preocupa o relato da falta de capacitação dos conselheiros, pois os cidadãos que resolvem atuar nesse modelo participativo não entendem ao certo sua função dentro da instituição, o que faz com que acabem se afastando do trabalho. Assim, é preciso que os conselhos tenham um tempo de maturação que possa os preparar para definirem bem suas funções, bem como criar procedimentos que sejam capazes de preparar os seus membros (GURZA LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2016). Além disso, há uma desinformação dos conselheiros sobre o fato de que arcarão com custos em seu voluntariado. Esses custos, muitas vezes, afastam a participação efetiva de pessoas com renda mais baixa, limitando o rol de pessoas que poderiam ajudar na tarefa de melhorar a interlocução entre governos e sociedade, em especial a parte mais carente desta.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É bem evidente que a participação social é essencial para a efetivação da democracia, pois, todas as abordagens, sejam filosóficas, acadêmicas ou instrumentais, consideram a participação social como requisito. Inclusive, pode-se observar que a evolução das teorias e das práticas democráticas, mais e mais tem apostado na inclusão de mecanismos participativos e estreitamento das relações entre os cidadãos e o Estado, permitindo formas semidiretas de exercício democrático. Desta forma, esses movimentos gerais e mundiais que buscam a evolução da democracia chegaram ao Brasil fazendo com que a Constituição Federal de 1988 permitisse um desenho de verdadeiro Estado Democrático de Direito, apto a incorporar a participação popular em diversos processos decisórios. Além dessas forças externas, os diversos movimentos populares dos anos de 1970 e 1980, também deixaram sua marca na Carta Constitucional, fazendo com que esta elegesse como espaço participativo privilegiado para a elaboração, a implementação e a avaliação de políticas públicas, os conselhos gestores, especialmente, os municipais que grande força ganharam como as leis federais posteriores que exigem sua criação e manutenção para o repasses de verbas públicas, principalmente as verbas da Educação, Saúde e assistência Social.

Através da revisão bibliográfica, foi possível perceber que a criação e manutenção de um conselho gestor realmente cria um espaço privilegiado de interação democrática entre cidadão e Estado, consolidando um importante meio para a melhor formulação e decisão de políticas públicas, estabelecendo maior proximidade das políticas públicas com as reais necessidades das comunidades por elas atingidas.

Porém, também se demonstrou que há muito a ser melhorado e desenvolvido, já que possuem uma série de limitações e problemas, em especial, aqueles ligados à baixa participação social e os relacionados à impressão que os conselheiros têm de atuar como mero avalizadores de decisões já tomadas previamente. Infelizmente, há um quadro de limitações pontuais que acabam por enfraquecer uma já debilitada participação cidadã da sociedade brasileira.

Entender a trajetória da criação de espaços participativos na Constituição Federal de 1988 permite demonstrar que a busca de uma maior participação da gestão do Estado não é algo passageiro ou oportunista, mas sim, um desejo evolutivo geral da democracia e da sociedade. Logo, abrem-se muitos caminhos para novos estudos e novas pesquisas, a fim de melhor se entender, o porquê de mesmo havendo uma institucionalização de espaços participativos, este convivam com tantos problemas e limitações. Certamente, muitas contribuições poderiam vir de estudos de casos de foco específico em cada uma dessas questões limitativas, na medida em que seria possível mergulhar na análise de práticas efetivas para melhorar a trajetória prática do modelo, bem como aperfeiçoar seus processos tanto participativo, como de decisão.

A contribuição deste trabalho, contudo, foi justamente analisar o processo de institucionalização dos conselhos gestores, aferindo o panorama global e interno em que são criados, além de demonstrar como sua mera existência enquanto espaços privilegiados de diálogo entre governos e cidadãos, contribui para o aprimoramento democrático do Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, C. C. de; SILVA, E. A.; FERREIRA, M. A. M. **Os efeitos das instituições participativas sobre a gestão pública municipal.** In: II Encontro Internacional sobre Participação, Democracia e Políticas Públicas - UNICAMP, 2015, Campinas - SP. Anais do II Encontro Internacional sobre Participação, Democracia e Políticas Públicas - UNICAMP. Campinas - SP: UNICAMP p. 1-22, 2015

ALMEIDA, C.; CARLOS, E.; SILVA, R.. Efetividade da participação nos conselhos municipais de assistência social do Brasil. **Opinião. Publica**, Campinas, v. 22, n. 2, p. 250-285, ago. 2016.

AVRITZER, L.. 'Teoria democrática, esfera pública e participação local. *In: Sociologias*. Porto Alegre, IFCH-UFRGS, ano 1 n. 2, pp. 18-43, 2000.

_____. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 443-464, 2007.

_____. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Publica**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, Jun. 2008.

BOBBIO, N.. O futuro da democracia; uma defesa das regras do jogo. Tradução de Marco Aurélio Nogueira, Rio de Janeiro. Paz e Terra, 1986.

BRASIL. **Constituição Da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 25/11/2017.

BRESSER-PEREIRA, L. C. (1998). Da administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 7ª ed., 2006. p. 237-270.

BULLA, L.C.; LEAL, M.L.M. A participação da sociedade civil no Conselho Municipal de Assistência Social: o desafio de uma representação democrática. **Revista Virtual Textos & Contextos**, Porto Alegre - RS, v. 3. n. 1, p. 1-13, dez. 2004.

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.

CLAVERY, E.; BERALDO, P. **“Hackers do Bem” Criam Ferramentas para Fiscalizar Políticos**, O Estado de S. Paulo. Publicado em 30/08/2017. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,hackers-do-bem-criam-ferramentas-para-fiscalizar-politicos,70001957011> . Acesso em: 08 dez. 2018.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ. **CNJ Serviço: Entenda a diferença entre Ação Popular e Ação Civil Pública**. Publicado em 21/12/2015. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/81222-cnj-servico-entenda-a-diferenca-entre-acao-popular-e-acao-civil-publica>. Acesso em 08/12/2018.

COTTA, R.M.M.; CAZAL, M.M.; MARTINS, P.C.. Conselho Municipal de Saúde: (re)pensando a lacuna entre o formato institucional e o espaço de participação social. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 5, p. 2437-2445, ago. 2010.

DI PIETRO, M. S. Z.. **Direito Administrativo**. 25ª Ed. Editora Atlas, São Paulo, 2012

GERSCHMAN, S.. Democracia, Políticas Sociais e Globalização: Relações em Revisão. **A miragem da pós-modernidade: democracia e políticas sociais no contexto da globalização**. In GERSCHMAN, S., and VIANNA, MLW. (orgs) Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, p. 52-64, 1997

GOMES, E. G. M.. Conselhos gestores de políticas públicas: aspectos teóricos sobre o potencial de controle social democrático e eficiente. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 4, p. 894-909, dez. 2015.

GOHN, M. da G.. O papel dos conselhos gestores na gestão urbana. In: Ribeiro, A. C. T. (Org.). **Repensando la experiencia urbana de América Latina: cuestiones, conceptos y valores**. CLACSO, 2000. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/urbano/gohn.pdf>. Acesso em: 21/11/2018.

_____. Conselhos gestores na política social urbana e participação popular. **Revista Cadernos Metrópole**, 7 (n. especial), 9-31, 2002.

GOULART, J. O.. Processo constituinte e arranjo federativo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 88, p. 185-215, 2013.

GURZA LAVALLE, A.; VOIGT, J.; SERAFIM, L.A. O que Fazem os Conselhos e Quando o Fazem? Padrões Decisórios e o Debate dos Efeitos das Instituições Participativas. **Dados**, Rio de Janeiro , v. 59, n. 3, p. 609-650, set. 2016.

HABERMAS, J.. Três modelos normativos de democracia. **Lua Nova**, São Paulo, n. 36, p. 39-53, 1995.

KEZH, N.H. de P.; BOGUS, C.M.; MARTINS, C.L.. Entraves à participação social dos representantes dos trabalhadores no conselho municipal de saúde. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 25, n. 4, p. 950-963, dez. 2016.

LOPES, B.J.; SILVA, E. A.; MARTINS, S.. Conselho Municipal de Saúde sob a ótica de seus conselheiros: estudo realizado em uma capital brasileira. **Interações (Campo Grande)**, Campo Grande, v. 17, n. 2, p. 163-172, jun. 2016.

MACHADO, P. M. de O. et al .Conselhos de Alimentação Escolar em Santa Catarina, Brasil: uma análise do Discurso do Sujeito Coletivo. **Revista de Nutrição**, Campinas, v. 28, n. 3, p. 305-317, jun. 2015.

MELLO, M.C.C.; REZENDE, S.. O Conselho Municipal de Saneamento de Belo Horizonte: desafios e possibilidades. **Engenharia Sanitária e Ambiental**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 4, p. 479-488, dez. 2014.

MORITA, I.; GUIMARAES, J. F. C.; DI MUZIO, B. P.. A participação de Conselheiros Municipais de Saúde: solução que se transformou em problema?. **Saúde e Sociedade**, São Paulo - SP, v. 15, n. 1, p. 49-57, abr. 2006.

OLIVEIRA, L.C.; PINHEIRO, R.. A participação nos conselhos de saúde e sua interface com a cultura política. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 5, p. 2455-2464, ago. 2010.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. Tradução: Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro. Paz e Terra, 1992.

RIBEIRO, F. de P. Democracia, expertise e burocracia: relações entre política, técnica e participação. **Ciências Sociais Unisinos**, 49(3), 2013, pp.297-305. Disponível em <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=93829352009> . Acesso em 05 mar. 2019.

SALLUM JUNIOR, B.. Transição política e crise de estado. **Lua Nova**, São Paulo, n.32, p. 133-167, abr. 1994.

SANTIN J.R.; PANDOLFO, B.P.. Participação e conselhos gestores municipais. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais – RBHCS**, v. 8 nº 16, 2016. Disponível em: <https://www.rbhcs.com/rbhcs/article/view/349> . Acesso em: 21 nov. 2018.

SCHMITTER, P.. Perspectivas da democracia no Mundo Contemporâneo: Mais Liberal, Pré-Liberal ou Pós-Liberal? **A miragem da pós-modernidade: democracia e políticas sociais**

no contexto da globalização. In GERSCHMAN, S., and VIANNA, MLW. (orgs) Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, p.31-42, 1997.

SILVA, J. A. da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 40 ed. rev., atual. Malheiros Editores. São Paulo – SP, 2017.

TEIXEIRA, A. C. Formação dos conselhos no Brasil. In: FARIA, H.; MOREIRA, A.; VERSOLATO, F. (Org). ***Você quer um bom Conselho? Conselhos municipais de cultura e cidadania cultural.*** São Paulo: Instituto Pólis, 2005.