

O controle social e participação nas políticas públicas: o caso dos conselhos gestores municipais

THE SOCIAL CONTROL AND PARTICIPATION IN PUBLIC POLICY:
THE CASE OF MUNICIPAL MANAGEMENT COUNCILS

Geraldo César Diegues¹

RESUMO

Os conselhos municipais como espaços de participação, discussão e deliberação são reconhecidamente um espaço privilegiado de exercício da cidadania e fundamental no processo de democratização da gestão de políticas públicas e de controle da sociedade sobre as ações do governo. Neste sentido, este ensaio teórico tem como objetivo uma reflexão acerca dos limites e possibilidades destes espaços de participação e controle social das políticas públicas. Acreditamos que seja oportuna esta proposta pelo fato de se considerar os conselhos municipais, apesar de suas limitações e desafios, um espaço potencialmente fértil de diálogo entre o poder público e a sociedade. Faz-se, portanto necessário, refletir sobre as potencialidades desta institucionalidade, ampliando seu sentido democrático com o objetivo de aumentar a eficiência dessas instâncias no controle social das políticas públicas. Entende-se, no entanto, que se trata de um processo ainda em construção e bastante complexo, submetido a correlação de poder que se estabelece tanto no interior da sociedade, bem como dessa para com o Estado, estando relacionado também às condições de participação e à diversidade de atores que representam diferentes interesses. Portanto, as conjunturas institucionais deste processo, requer ainda muita atenção, isto por que, representam um canal de respostas à democratização das políticas públicas na ampliação do controle social sobre as decisões governamentais.

Palavras-chave: Controle Social, Políticas Públicas, Conselhos Municipais.

ABSTRACT

The municipal councils as spaces of participation, discussion and deliberation are admittedly a special area of citizenship and fundamental in the process of democratization of public policy management and control of society over the government's actions. Thus, this theoretical essay aims to reflect on the limits and possibilities of these spaces of participation and social control of public policy. We believe that this proposal is timely because it considers municipal councils, despite its limitations and challenges, a potentially fertile space for dialogue between the government and society. It is therefore necessary to reflect on the potential of this institutional framework, expanding its democratic meaning in order to increase the efficiency of these instances in the social control of public policy. It is understood, however, that this is a process still under construction and quite complex, submissive power relationships that is established both within the company and this to the state and is also related to the conditions of participation and the diversity of actors representing different interests. Therefore, the institutional conjunctures this process still requires much attention, why this represent a channel responses to the democratization of public policies on the expansion of social control over government decisions.

¹ Doutorando em Gestão pela UTAD - Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro (Portugal), possui Graduação em Administração pela Faculdade Batista de Minas Gerais (2005), MBA em Gestão Estratégica de Negócios pela FACSAL - Faculdade da Cidade de Santa Luzia, e Mestrado em Administração pela Faculdade Novos Horizontes (2008) E-mail: geraldocesardiegues@gmail.com.

INTRODUÇÃO

Temos assistido nas últimas décadas a um intenso processo de reforma administrativa do Estado, que tem no discurso da descentralização seu ponto fulcral. No entanto, é na década de 90 que a descentralização assume à sua verdadeira finalidade prático-política na realidade nacional, se constituindo num mecanismo político-institucional emoldurado na dimensão neoliberal, expressando o desmonte do Estado através da redução de sua atividade regulatória e produtiva e a ampliação do espaço privado no campo dos direitos sociais conquistados na Carta de 1988 (DURIGUETTO, 2007).

Na visão político-institucional, a descentralização pode ser entendida sob duas dimensões: “a desagregação do poder público, através de diversas modalidades, que vão de uma simples desconcentração de atividades até a descentralização de poder decisório, ou seja, a transferência de competências ou poderes do centro para a periferia”. (GUINMARÃES, 2002, p. 02).

A descentralização tem como estratégia a criação de “instituições que viabilizem a participação dos cidadãos nas decisões políticas” (ARRETCHE, 1996, p. 03). Sendo assim, a participação - que é um tema estreitamente vinculado com a discussão a respeito dos processos de descentralização e de ampliação das possibilidades de democratização das ações do Estado, vem se tornando ao longo das últimas décadas presente nas pesquisas, discursões e debates (Duriguetto, 2007), sob as mais diversas perspectivas de análise. Isto talvez, pelo fato de ser um período marcado por conquistas democráticas que ganharam o cenário público no nosso país, resultado de diversas manifestações da sociedade civil que, de forma organizada vem se engajando num amplo movimento de participação popular nos mais diversos setores e nas mais diversas políticas públicas. Observa-se a partir daí, uma considerável mudança originada da atuação de novos interlocutores que via órgãos representativos participe nos espaços de deliberações, das diretrizes, planejamento, execução e controle das políticas públicas (RAICHELIS, 2006).

Diante desta conjuntura, ascende no Brasil um intenso debate em torno da “participação” onde os mais diversos atores tem reivindicado a participação social, a democracia participativa, o controle social sobre o Estado, a realização de parcerias entre o Estado e a sociedade civil (ALBUQUERQUE, 2004). Busca-se com isso, consolidar a autonomia dos movimentos sociais frente ao governo, interrompendo desta forma, com a intervenção estatal em vigor desde a vitória do modelo de poder centralizado na esfera central, iniciado com o Estado Novo (ROCHA; COUTO, 2009). Todas estas lutas, movimentos e mobilizações sociais, tem sido preponderantes para ampliação dos espaços de participação democrática consagrados na Constituição de 88 que reconheceu e ampliou os direitos sociais, principalmente ao instituir espaços de formulação, gestão e controle das políticas sociais, viabilizado por meio de organizações representativas nos conselhos deliberativos (BULLA; LEAL, 2006).

Após a promulgação da Carta Constituinte de 88, os conselhos municipais de políticas públicas se constituíram protagonistas no processo de descentralização das políticas públicas, se configurando como um espaço fértil

de diálogo e criação de novas relações entre o Estado e a sociedade e propiciando desta forma, o acesso da sociedade civil às instâncias decisórias.

Decorrido já algum tempo desde a implementação e institucionalização destes espaços de participação, nota-se com base em pesquisas acadêmicas e aproximação empírica, diversos desafios que esta institucionalidade suscita, que dentre os quais realço aqui neste estudo a questão do controle social. O controle social cujo conceito está inveterado nos princípios de contrato social de Rousseau se estabelece como pacto entre as pessoas, dando origem desta forma, à organização da sociedade (BORDIGNON, 2008). Todavia, o efetivo controle social só será possível a partir do momento em que os conselhos se tornarem verdadeiramente um espaço de democracia participativa, ou seja, um espaço de mediação de interesses e conflitos entre os mais diversos atores da sociedade.

Tendo em vista a importância desta institucionalidade no processo de democratização do controle direto da sociedade sobre as ações do governo, este trabalho se propõe a discutir as possibilidades e limites no exercício do controle social das políticas públicas pelos conselhos gestores.

REFERENCIAL TEÓRICO

A Descentralização das Políticas Públicas como Mecanismo de Controle Social

Pesquisas acadêmicas acerca do processo de descentralização vêm assumindo cada vez mais importância no contexto das ações do governo, segundo Tobar (1991, p.01), “repentinamente, a palavra parece ter virado moda”. No entanto, a sua aplicação tem se dado em conjunturas e fins diferentes, adquirindo desta forma, em cada caso uma funcionalidade particular, de acordo com as características de seus usuários, dos momentos e dos lugares de sua enunciação (TOBAR, 1991). Colaborando com esta questão, Almeida (2005) assevera que, trata-se de um termo que se pode tomar em mais de um sentido e que tem sido utilizado para descrever vários graus e formas de mudanças na função do governo nacional, como por exemplo, na mudança que se considera uma dispersão físico-territorial de agências governamentais que antes eram localizadas centralmente, o que neste caso o termo correto seria desconcentração (LOBO, 1990). Para um melhor entendimento desta questão, partimos do princípio que, a descentralização se assenta na ideia da existência de um centro - um governo central que transfere responsabilidades e atribuições seja para os governos subnacionais, ou para entidades governamentais semi-independentes, ou até mesmo para sociedade. No caso da sociedade, a transferência pode ocorrer de duas formas bem distintas, pode ser a transferência de responsabilidade para iniciativa privada, ou mesmo, a participação da sociedade nas decisões, planejamento, fiscalização, e/ou avaliação e das políticas públicas, sendo esta última o foco deste trabalho.

A descentralização deve ser entendida em relação ao contexto no qual ela foi criada, que no caso brasileiro teve no final dos anos 70 e mais marcadamente a partir da década de 80 um quadro histórico muito singular. Como explica Pereira (2005, p. 01), “em função do cerceamento provocado pela ditadura, à sociedade se envolve no processo de reabertura dos canais de participação e pressão social, discutindo aspectos como a descentralização, a democracia, o

acesso e a universalidade das políticas em geral”. Neste sentido, a extenuação do regime autoritário impõe ao Estado um novo paradigma de atendimento às demandas sociais. Todas estas questões tem influenciado fortemente o processo de redefinição do papel do Estado.

Diante deste contexto, a Constituição Federal de 88 legitimou um novo formato institucional no intuito de favorecer a implementação de uma gestão descentralizada e participativa (Rocha, 2012; Teixeira, 2007), estabelecendo que,

As políticas sociais sejam desenvolvidas de modo democrático, em que a sociedade, via órgãos representativos, participe dos espaços de deliberações das diretrizes das políticas, do planejamento, da execução, do controle e da supervisão dos planos, programas e projetos (TEIXEIRA, 2007, p. 01).

Fruto dos diversos embates travados entre o poder público e os diversos setores organizados da sociedade na busca pela ampliação democrática, o processo de descentralização no Brasil impõe a agenda pública governamental, um cenário de mudanças e adequações constantes. Como consequência desse contexto, gera-se um processo de reformulação das tradicionais formas federativas de distribuição de poder político e financeiro, redefinindo a atribuição de cada nível de governo no pacto federativo e reconfigurando as novas formas de organização e de gestão pública (SOUZA, 1996).

No Brasil, o processo de descentralização tem adotado a estratégia de fortalecimento do poder local a partir da municipalização das políticas sociais (FLEURY, 2004). Sobre este assunto, Borja (1988) afirma que, fortalecer institucional e politicamente os municípios, conferindo aos gestores das cidades um poder efetivo, significa gerar ou fortificar instituições que próximas dos cidadãos, [...] “fortaleçam a democracia de base territorial” (ARRETCHE, 1996, p. 03). Desta forma, o debate acerca do poder local assume uma posição de destaque, uma vez que se inscreve no plano da gestão do Estado e da qualidade da participação na esfera pública (BARBOSA, 2010).

Ainda de acordo com Barbosa (2010, p. 04),

A proposta da *escala local* como espaço privilegiado da gestão e execução de políticas públicas sinalizava três questões fundamentais: a necessária superação da distância entre os agentes formuladores das ações e o público beneficiado; a correspondência efetiva entre a qualidade da ação e as demandas de grupos sociais em “situação de vulnerabilidade”; e, em especial, a realização das ações públicas sob controle social dos cidadãos.

Nos dizeres de Carvalho (2012), a descentralização, através da municipalização das políticas sociais se faz necessária no sentido de proporcionar uma governança embasada na participação e democratização da coisa pública e principalmente na produção de uma gestão territorial de proximidade, incorporando o cidadão com o desenvolvimento local.

Fortalecendo este argumento, Kerbauy (2007) afirma que, os municípios dotados de efetivo poder poderiam representar um incentivo à participação política enquanto corretivo à democracia participativa.

Portanto, conforme demonstrado, à estratégia de descentralização assume um significado muito mais abrangente do que a redistribuição de atribuições entre os entes federados, uma vez que assinalava uma proposta radical na direção do empoderamento cidadão pautado em uma gestão territorial de proximidade (BARBOSA, 2010).

Nesse processo de descentralização e democratização das políticas públicas, a abertura de novos espaços de interlocução entre a sociedade e o poder local – como é o caso dos conselhos gestores, assume um importante papel como mecanismos de participação cidadã e controle social das ações governamentais.

O Controle Social das Políticas Públicas

A transferência da gestão das políticas públicas aos municípios foi sem sombra de dúvida umas das principais novidades trazidas pela Constituição de 88. Este novo arranjo institucional, possibilitou diversas formas participativas na gestão e controle das políticas públicas pela sociedade.

Originada da sociologia, a expressão “controle social” comumente é utilizada para designar os mecanismos que determinam a ordem social regulamentando a sociedade e submetendo os indivíduos a determinados padrões sociais e princípios morais. (BOBBIO; PASQUINO; MATTEUCCI, 2008; CORREIA, 2004; MANNHEIM, 1971).

No que tange a relação Estado-Sociedade, temos uma abordagem consecutória da política de Hobbes que trabalha a questão do controle do Estado sobre a sociedade. Nesta visão, o Estado tem como finalidade garantir a paz e proteger a vida dos que a ele pertençam (BOBBIO; PASQUINO; MATTEUCCI, 2008). Segundo a visão do teórico marxista italiano, Gramsci, não existe uma oposição entre Estado e sociedade civil, mas sim uma relação orgânica, a oposição real se dá entre as classes sociais na disputa pela hegemonia na sociedade civil e no Estado. Desta forma, apenas com a devida análise da correlação de forças entre as mesmas, em cada momento histórico é possível avaliar qual a classe que obtém o controle social sobre o conjunto da sociedade. Neste caso, o controle social é contraditório e está balizado pela referida correlação de forças (CORREIA, 2004).

Inversamente a proposta de Hobbes, temos o conceito apoiado no liberalismo de John Locke que aborda o controle da sociedade sobre o Estado como um dos principais fundamentos do estado civil (WEFFORT, 2006). Em outras palavras, o controle social pode ser entendido como formas de fiscalização que devem ocorrer do âmbito externo para o âmbito interno do Estado, as quais ora recebem o nome de “controle popular”, ora de “controle social do poder”, da mesma forma que ora tem por finalidade habilitar o particular a intervir nas coisas do Estado para defesa de direito ou de interesse pessoal e ora com vistas à defesa de direito ou interesse geral (SILVA, 2010).

Portanto, para fins deste estudo utilizaremos a expressão “controle social” no sentido da sociedade fiscalizando e controlando as atividades do Estado, eliminando os modelos tradicionais e autoritários de gestão das políticas públicas, bem como a adesão de práticas que oportunizam a maior

transparência das informações e da participação da sociedade no processo decisório. (SILVA, CRUZ; MELO, 2007).

No caso brasileiro, desde a redemocratização dos anos 80, o termo controle social se tornou sinônimo de controle da sociedade civil sobre as ações do Estado, com a perspectiva de garantir a participação dos setores organizados da sociedade na formulação, gestão e controle das políticas públicas, ou mesmo na definição de recursos para que estas atendam aos interesses da coletividade (CORREIA, 2004).

Dito desta forma pode-se dizer, portanto, que o controle social consiste, em canais de participação na gestão governamental, com a presença de novos sujeitos coletivos nos processos decisórios (ASSIS; VILLA, 2003). Os mecanismos, canais ou instrumentos de participação nos negócios estatais são numerosos. Entre eles, citamos o orçamento participativo, o planejamento participativo, as organizações não governamentais, os meios de comunicação social, os conselhos de políticas públicas e as ouvidorias (SIRAQUE, 2004). No caso específico das políticas sociais, o canal de participação legalmente constituído para o exercício do controle social é o Conselho das Políticas Públicas, que deve ser constituído no âmbito da União, Estado e Município (MACIEL, 2010). Ainda de acordo com o autor,

Os Conselhos são espaços privilegiados para o exercício político, uma vez que representam, do ponto de vista da lei, uma iniciativa que possibilita o estabelecimento de novos fóruns de participação e novas formas de relacionamento entre o Estado e a sociedade civil. Os Conselhos são investidos de prerrogativas deliberativas e fiscalizadoras (MACIEL, 2010, p. 12)

No entanto, a de se ressaltar que, a institucionalização dos mecanismos de controle social no âmbito das políticas públicas impõe um desafio, qual seja que os mesmos não se tornem mecanismos de formação de “consentimento ativo” das classes subalternas em torno da conservação das relações vigentes de domínio da classe dominante (BRAVO; CORREIA, 2012). Há de se levar em conta ainda, as dificuldades da sociedade e a existência de distorções como a corrupção e as práticas neopatrimoniais (SILVA, 2006), além da ainda marcante presença do autoritarismo em nosso país (CHAUÍ, 2000), se traduzindo num óbice de oposição a implementação de um novo arcabouço das políticas públicas após a promulgação da constituição de 88. Trata-se de elementos pertinentes a nossa própria história sociocultural e política. Portanto,

A concepção de controle social requer ainda um maior esclarecimento para poder superar limitações que impedem um exercício democrático. Isto não significa afirmar que será possível chegar a um momento em que este controle se efetivará sem sofrer embates, pois isto seria negar as contradições que constituem uma sociedade capitalista pluralista. Entretanto, nos marcos da sociedade atual, é necessário descobrir como transformar espaços institucionalizados em possibilidades cada vez maiores de construção, expressão e defesa de um projeto ético-político (SILVA *et al.*, 2009, p.263).

Contudo, ações como: a valorização do controle social na estratégia de mudança; a criação de canais de atuação para controle social; a melhoria de capacitação e cultura no serviço público; o desenvolvimento e padronização de indicadores de desempenho e a uniformização e integração dos sistemas de informação, podem ser desenvolvidas no sentido de implementar e reforçar o controle social (SILVA, 2002). Já de acordo com Assis e Villa (2003) algumas questões como, autonomia – administrativa, financeira e técnica; organicidade – infraestrutura básica; permeabilidade – canais de recebimento das demandas sociais; visibilidade – transparência das ações; articulação – com os diversos setores da sociedade, são questões fundamentais no processo de garantir a legitimação do controle social.

O Papel dos Conselhos Gestores como Instâncias de Controle

Conforme, Gohn (2011, p. 7), os conselhos gestores podem ser entendidos como “canais de participação que articulam representantes da população e membros do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos”. Considerados como uma das principais novidades no que tange a experiência de democracia participativa no Brasil contemporâneo, podem ser encontrados na maioria dos municípios brasileiros. Geralmente articulados nos três níveis de governo, os conselhos abrangem uma ampla gama de políticas públicas. Representam um excelente contributo para o aprofundamento da relação Estado-Sociedade.

Através de canais públicos e plurais, os conselhos oportunizam aos cidadãos, a integração e participação no processo de planejamento, formulação e controle das políticas públicas, propiciando dessa forma uma alocação mais justa e eficiente dos recursos públicos. Vem assumindo cada vez mais uma enorme relevância, prova disso é o fato de que uma grande parte dos recursos que o governo federal libera aos Estados e Municípios estão vinculados à instituição de conselhos. “Dessa forma multiplicaram-se pelo país os conselhos, muitos deles criados sem uma discussão prévia com as entidades organizadas da sociedade civil” (SANTOS, 2002, p. 98). A sua composição, atribuições, tempo de mandato e outras especificações, são definidos através da lei que os institui. De uma forma geral, a sua composição é orientada pelo princípio de paridade, garantindo desta forma, a representação dos diversos setores da sociedade. Quanto às atribuições, conforme o caso, o mesmo pode assumir funções de: fiscalização, mobilização, deliberação ou mesmo função consultiva. Já no que tange a sua organização, a mesma pode ser definida pela lei que o criou, ou mesmo pelo seu regime interno. Quanto ao seu papel, Santos (2002, p. 104), afirma que:

De um modo geral, os conselhos estabelecem mecanismos de formulação de diretrizes, prioridades e programas sociais, e formas de acompanhamento e controle da gestão, que implicam a transparência do poder público no fornecimento de informações e a criação de indicadores necessários ao planejamento e à avaliação das ações.

Ainda de acordo com Santos (2002), a maior ou menor preponderância da função dos conselhos como espaço de democratização das relações entre Estado e sociedade na gestão municipal, está relacionada com o contexto

local. O autor quis dizer que, a sua dinâmica está intrinsecamente ligada por um lado, ao compromisso do poder público em reconhecer esses canais como espaços privilegiados na relação Estado-sociedade, e por outro lado, na existência de organizações sociais capazes de representar interesses sociais e expressar valores construídos na cotidianidade. Ainda sobre este assunto, Gondim e Soares (1998, p. 87) comentam sobre “a dificuldade de concluir a lógica dos interesses específicos ou localizados, que precede a escolha dos representantes dos conselhos e, em geral, norteie sua atuação, com a lógica dos interesses coletivos ou globais”.

De fato, não é uma tarefa fácil para os conselhos, condensar as necessidades de uma sociedade plural em um espaço aberto e plural, mas limitado e ainda ter que enfrentar a relutância do Estado em ceder o poder de deliberação (TATAGIBA, 2004). Percebe-se desta maneira que, a relação entre a institucionalização dos conselhos e uma melhora efetiva nas condições de vida da população, não pode ser examinada de olhos vendados, isto porque, ainda existem discussões sobre a pressão real que os Conselhos são capazes de exercer na definição da agenda, e se os Conselhos realmente promovem o acesso geral da sociedade à discussão deliberativa (AVRITZER, 2007).

Na visão de Crantschaninov (2011), o Conselho para ser representativo precisa ser capaz de fornecer informações, ser contestável, compartilhar poder, além de servir como informante para o Estado, precisa usar o seu poder para agir em nome da população. Para tanto, se faz necessário criar “instrumentos e mecanismos capazes de garantir a gestão colegiada e dotar os grupos de interesse de condições para o exercício da participação, bem como perceber a presença, nas práticas sociais dos conselheiros, de elementos que caracterizariam uma cultura cívica”. (SANTOS, 2002, p. 99). Isto porque, a efetividade dos conselhos está intrinsecamente ligada à paridade, representatividade e pressão social para que a deliberação se concretize (TEIXEIRA, 2000).

Desta forma, a legitimidade dos Conselhos enquanto instância de controle social passa necessariamente por algumas questões como: a transparência nas eleições dos conselhos, o próprio perfil dos eleitos (se representam a comunidade de forma igualitária), o processo de deliberação dos conselhos (ou seja, a real proporção entre as decisões tomadas entre conselheiros da população e conselheiros governamentais), a relevância ou própria existência do debate dentro desse aparelho. (CRANTSCHANINOV, 2011).

No entanto, não se pode olvidar que os conselhos “constituem uma das principais experiências de democracia participativa no Brasil contemporâneo”(TATAGIBA, 2004, p. 209) e que “vêm contrapor a uma tradição autoritária e excludente que caracteriza os espaços de decisão no Brasil onde muitas vezes prevalecem barganhas políticas, interesses privados e relações clientelistas”. (CARVALHO; TEIXEIRA, 2000, p. 8).

Trata-se de um espaço de encontro entre a sociedade e o Estado, onde se manifesta a democracia, a flexibilidade, o envolvimento e a comunicação entre os participantes. (RONCONI; DEBETIR; MATTIA, 2011), ou seja, “espaços de representação plural, para que a sociedade e o governo possam negociar, disputar e compartilhar responsabilidades na produção de políticas públicas em áreas específicas” (TATAGIBA, 2004, p.348).

De acordo com Gohn (2002, p.21),

Se compostos por lideranças e grupos qualificados, do ponto de vista do entendimento de seu papel, limites e possibilidades e articulados a propostas e projetos sociais progressistas, os conselhos gestores podem fazer política publicizando os conflitos; como interlocutores públicos poderão realizar diagnósticos, construir proposições, fazer denúncias de questões que corrompem o sentido e o significado do caráter público das políticas, fundamentar ou reestruturar argumentos segundo uma perspectiva democrática: em suma, eles podem contribuir para a ressignificação da política de forma inovadora.

No entanto, tal proposta implica necessariamente na transformação do Estado em um campo de experimentação institucional em que possam existir de maneira simultânea soluções institucionais e coletivas permanentes de cidadãos organizados, todos participando com igualdades de condições dadas (GOHN, 2002).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os conselhos gestores como resultado da conquista de movimentos populares e da sociedade civil organizada, tem sido alvo de diversos e intensos debates. Tal fato é justificado pelas diversas lacunas que ainda hoje existem e que precisam ser equacionados no intuito de proporcionar aos mesmos, condições de exercerem seu papel de interventor nas ações governamentais. São questões que permeiam seu desempenho, dificultando o desenvolvimento de suas funções. Portanto, para serem efetivos e atingir aos objetivos a que se propõem, essencialmente de se constituir como espaço de controle democrático, algumas questões precisam ser resolvidas e que dentre outras podemos aqui citar: a definição clara de sua autonomia decisória; amparo jurídico para as suas deliberações; vencer a resistência do aparato governamental em dividir o poder com a sociedade e que o mesmo possa reconhecer os conselhos como instância legítima de exercício do controle social. No entanto, se dotados de condição poderão imprimir um novo formato na gramática das políticas públicas por estarem envolvidos - conforme sua constituição, tanto no processo de formação quanto na tomada de decisão das políticas públicas. Como uma nova forma de relação entre o Estado e a sociedade, os conselhos propiciam o acesso de segmentos sociais aos espaços onde se tomam as decisões políticas, permitindo desta forma o exercício do controle social como meio pelo qual a participação se tornará efetiva no âmbito das decisões sobre as políticas públicas. Os conselhos podem ser compreendidos como potencialidades para a efetivação da democracia participativa, com prerrogativas para deliberar, controlar e fiscalizar as políticas públicas.

REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, M. DO C. Participação Cidadã nas Políticas Públicas. *In*: HERMANN, K. (Ed.). Participação Cidadã - Novos Conceitos e Metodologias. 1ª. ed. Ceará - Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2004. p. 168.
- ALMEIDA, M. H. T. DE. Recentralizando a federação? *Revista de Sociologia e Política*, n. 24, p. 29–40, jun. 2005.
- ARRETCHE, M. Mitos da descentralização: maior democracia e eficiência nas políticas públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. ANPOCS, n. 31, p. 44–66, 1996.
- ASSIS, M. M. A.; VILLA, T. C. S. O controle social e a democratização da informação: um processo em construção. *Revista Latino-Americana de Enfermagem*, v. 11, n. 3, p. 376–382, 2003.
- AVRITZER, L. Sociedade civil e participação social no Brasil. *Cadernos NAE/Brasília*, 2007.
- BARBOSA, J. L. Política pública, gestão municipal e participação social na construção de uma agenda de direitos à cidade. *Scripta Nova - Revista Electrónica de Geografía Y Ciencias Sociales*, v. XIV, n. 331 (51), 2010.
- BOBBIO, N.; PASQUINO, G.; MATTEUCCI, N. *Dicionário de Política*. 13ª. ed. Brasília/DF: UNB, 2008. v. 1
- BORDIGNON, G. Os Conselhos de Educação no Brasil: limites e possibilidades de controle social. *In*: Participação e Controle Social na Educação. São Paulo/SP: Ação Educativa, 2008. v. Em questão; 05p. 76.
- BORJA, J. Democracia local: descentralización del estado, políticas económico-sociales en la ciudad y participación popular. Spanish: Ajuntament de Barcelona, 1988.
- BRAVO, M. I. S.; CORREIA, M. V. C. Desafios do controle social na atualidade. *Serviço Social & Sociedade*, n. 109, p. 126–150, mar. 2012.
- BULLA, L. C.; LEAL, M. L. M. A participação da sociedade civil no Conselho Municipal de Assistência Social: o desafio de uma representação democrática. *Textos & Contextos (Porto Alegre)*, v. 3, n. 1, 2006.
- CARVALHO, J. M. DE. Cidadania no Brasil: o longo caminho. 15ª. ed. Rio de Janeiro/RJ: Civilização Brasileira, 2012.
- CARVALHO, M. DO C. A. A.; TEIXEIRA, A. C. C. (EDS.). *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. 37. ed. São Paulo/SP: Instituto Pólis, 2000.
- CHAUÍ, M. *Brasil: Mito Fundador e Sociedade Autoritária*. 1. ed. São Paulo/SP: Perseu Abramo, 2000.
- CORREIA, M. V. DA C. A Relação Estado/Sociedade e o controle social: fundamentos para o debate. *Serviço Social & Sociedade*, v. XXV, n. 77, p. 148–176, 2004.
- CRANTSCHANINOV, T. I. Representação em conselhos de políticas públicas: o caso da educação em São Bernardo do Campo. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 16, n. 58, 2011.
- DURIGUETTO, M. L. Descentralização, políticas públicas e participação popular. Núcleo de Pesquisas e Movimentos Sociais. *In*: Movimentos sociais, participação e democracia. Florianópolis. Santa Catarina: Universidade Federal de Santa Catarina, 25 abr. 2007
- FLEURY, S. Políticas sociais e democratização do poder local. *In*: VERGARA, S. C.; CORRÊA, V. L. DE A. (Eds.). *Propostas para uma gestão pública municipal efetiva*. 1ª. ed. Rio de Janeiro/RJ: FGV, 2004. p. 188.

- GOHN, M. DA G. Conselhos gestores na política social urbana e participação popular. *Caderno Metrópole*, v. 07, p. 9–31, 2002.
- GOHN, M. DA G. M. Conselhos gestores e participação sociopolítica. 4^a. ed. São Paulo/SP: Cortez, 2011. v. 32
- GONDIM, L.; SOARES, J. A. Novos modelos de gestão: lições que vêm do poder local. *In: BAVA, S. C.; COHN, A. (Eds.). Os desafios da gestão municipal democrática.* São Paulo/SP: Cortez, 1998. p. 192.
- GUINMARÃES, M. DO C. L. O debate sobre a descentralização de políticas públicas: um balanço bibliográfico. *Organizações & Sociedade*, v. 09, n. 23, 2002.
- KERBAUY, M. T. M. Federalismo, descentralização e democracia. *Estudos de Sociologia*, v. 6, n. 10, 29 maio. 2007.
- LOBO, T. Descentralização: conceitos, princípios, prática governamental. *Cadernos de Pesquisa*, n. 74, p. 5–10, ago. 1990.
- MACIEL, C. A. B. Políticas Públicas e Controle Social: encontros e desencontros da experiência brasileira. *Revista Intercâmbio dos Congressos de Humanidades*, v. 1, n. 1, 2010.
- MANNHEIM, K. *Sociologia Sistemática: uma introdução ao estudo de sociologia.* 2^a. ed. São Paulo/SP: Pioneira, 1971.
- PEREIRA, C. V. A estratégia de descentralização das políticas públicas e os impactos sobre o serviço social. II Jornada Internacional de Políticas Públicas. *Anais... In: Mundialização e estados nacionais: a questão da emancipação e soberania.* São Luiz/Maranhão: Universidade Federal do Maranhão, 23 ago. 2005.
- RAICHELIS, R. Democratizar a Gestão das Políticas Sociais – Um Desafio a Ser Enfrentado pela Sociedade Civil. *In: MOTA, A. E. et al. (Eds.). Serviço Social e Saúde: Formação e Trabalho Profissional.* 1^a. ed. São Paulo/SP: Cortez, 2006. p. 408.
- ROCHA, D. G.; COUTO, R. M. B. DO. A participação política na construção das políticas sociais. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 1, n. 1, p. 61–70, 2009.
- ROCHA, R. A gestão descentralizada e participativa das políticas públicas no Brasil. *Revista Pós Ciências Sociais*, v. 6, n. 11, p. 41–57, 13 mar. 2012.
- RONCONI, L. F. DE A.; DEBETIR, E.; MATTIA, C. D. Conselhos Gestores de Políticas Públicas: Potenciais Espaços para a Coprodução dos Serviços Públicos. *Contabilidade, Gestão e Governança*, v. 14, n. 3, 17 dez. 2011.
- SANTOS, M. R. M. DOS. Conselhos municipais e a participação cívica na gestão das políticas públicas: o caso da metrópole fluminense. *Caderno Metrópole*, n. 07, p. 97–112, 2002.
- SILVA, A. X. DA; CRUZ, E. A.; MELO, V. A importância estratégica da informação em saúde para o exercício do controle social. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 12, n. 3, p. 683–688, 2007.
- SILVA, F. C. DA C. Controle social: reformando a administração para a sociedade. *Organizações & Sociedade*, v. 9, n. 24, p. 2002, 4 out. 2006.
- SILVA, J. M. C. DA. Controle social das políticas públicas no Brasil: caminho para uma efetiva democracia. Fortaleza/Ceará: Universidade de Fortaleza, 2010.

- SILVA, L. Programa de desenvolvimento local de Piraí. *In*: BARBOZA, H. B.; SPINK, P. (Eds.). 20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania - Ciclo Premiação 2001. 1^a. ed. São Paulo/SP: FGV, 2002. .
- SILVA, V. R. DA *et al.* Controle social no Sistema Único de Assistência Social: propostas, concepções e desafios. *Textos & Contextos* (Porto Alegre), v. 7, n. 2, p. 250–265, 2009.
- SIRAQUE, V. O controle social da função administrativa do Estado: possibilidades e limites na constituição de 1988. São Paulo/SP: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2004.
- SOUZA, C. Reinventando o poder local: limites e possibilidades do federalismo e da descentralização. *São Paulo em Perspectiva*, v. 10, n. 03, p. 103–112, 1996.
- TATAGIBA, L. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. *In*: FUKS, M.; PERISSINOTTO, R. M.; SOUZA, N. R. (Eds.). *Democracia e participação: os conselhos gestores do Paraná*. 1^a: Editora UFPR, 2004. p. 246.
- TATAGIBA, L. Institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo. *In*: AVRITZER, L. (Ed.). *A participação em São Paulo*. São Paulo/SP: UNESP, 2004. p. 470.
- TEIXEIRA, E. C. Sistematização: efetividade e eficácia dos conselhos. *In*: CARVALHO, M. DO C. A. A.; TEIXEIRA, A. C. C. (Eds.). *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. 37. ed. São Paulo/SP: Instituto Pólis, 2000. p. 92–96.
- TEIXEIRA, S. M. Descentralização e participação social: o novo desenho das políticas sociais. *Revista Katálysis*, v. 10, p. 154–163, dez. 2007.
- TOBAR, F. O Conceito de Descentralização: Usos e Abusos. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 05, p. 31–51, 1991.
- WEFFORT, F. C. (ED.). *Os Clássicos da Política*. 14. ed. São Paulo: Atica, 2006. v. 01