

# A POLÍTICA EM CONSELHOS MUNICIPAIS; UMA RELEITURA SOB A ÓTICA DA ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA

YANA MOURA DE SOUSA\*  
OTACÍLIO TORRES VILAS BOAS†

## Resumo

O artigo tem como objetivo analisar o papel político dos conselhos municipais sob a ótica da Administração Política, compreendendo os distintos vieses tanto do debate em Administração, especificamente no campo da Administração Política, quanto das transformações no cenário político de conselhos municipais e suas acepções. Trata-se de um ensaio teórico realizando uma reflexão crítica diante de conceitos estruturantes e processos históricos. Os resultados desse confronto mostram a necessidade de se estabelecer um modelo de gestão das relações sociais em conselhos municipais que amplie o caráter transformador do cenário político, com direcionamento para o bem-estar da sociedade, e que supere tanto a histórica dispersão dos esforços envolvendo o Estado, a sociedade e o capitalismo como o comodismo imperante que posiciona os conselhos e a política no lugar do esquecimento, tornando-os mecanismos de reorganização burocrática.

Palavras-chave: Democracia; Modelo de gestão; Administração Política; Conselhos Municipais.

## Abstract

The paper aims to analyze the political role of the municipal councils from the Political Administration perspective, comprising the different biases of both the debate in Administration, specifically in the field of Political Administration, as the changes in the political scene of municipal councils and their meanings. This is a theoretical essay performing a critical reflection on structuring concepts and historical processes. The results of this comparison show that it is necessary to establish a management model of social relations in municipal councils that broadens the transformative character of the political scene, with direction to the well-being of society, and that overcomes both the historical dispersion of efforts involving the State, the society and the capitalism as the prevailing complacency that ignores the councils and the politics, making them mechanisms of bureaucratic reorganization.

Keywords: Democracy. Management model. Political Administration. Municipal Councils.

## I. INTRODUÇÃO

**N**o bojo da discussão de democracia, é inerente a vertente crítica sobre a efetiva participação da sociedade civil no processo de gestão da

\* Doutoranda em Administração na UFBA. Bolsista Capes. Mestre em Administração pela Unama, na linha de Desenvolvimento Sustentável. Graduada em Administração pela Unama.

† Doutorando em Administração na UFBA. Mestre em Administração pelo Ibmecc/RJ. Especialista em Administração pela FGV/RJ. Graduado em Matemática pela UFBA.

coisa pública. Nesse sentido, os conselhos municipais são entendidos como mecanismos de participação da sociedade civil institucionalizados pela Constituição Federal de 1988. No entanto, o contexto político que circunscreve a concepção, implantação e continuidade de conselhos municipais são influenciados pelos projetos políticos em determinados períodos da história, que são contraditórios e complementares (Silva & Silva, 2009).

Dessa forma, faz-se necessário analisar como os dissensos e consensos imperantes nos conselhos municipais por meio da trajetória política construíram o cenário político-teórico que culmina em práticas de conselhos municipais desprovidas da esperada transformação política radical em direção a um Brasil mais democrático (Abramovay, 2001).

Nesse sentido, um aporte teórico que vem se legitimando na literatura trata do aspecto político na Administração, que compreende o campo da Administração Política, vertente que traz uma crítica à concepção limitada das escolas clássicas e enfatiza a abrangência do objeto da Administração, revelando a gestão das relações sociais como objeto da Administração Política (Santos, 2001).

A realização do estudo está amparada, metodologicamente, no debate conceitual crítico do papel dos conselhos municipais nas transformações políticas no contexto local, utilizando como subsídios a exposição de uma lógica reflexiva a partir de conceitos estruturantes históricos, desde a Constituição de 1988 até o marco regulatório MROSC/2014.

O artigo está estruturado em cinco partes, sendo a primeira esta introdução. A segunda parte se debruça sobre o entendimento da Administração Política, incluindo sua origem, a construção do objeto e a sua concepção enquanto campo de conhecimento para perceber a questão política. A terceira parte preocupa-se em situar o contexto histórico sobre conselhos municipais no Brasil, com o objetivo de esclarecer o papel político destes arranjos, suas configurações e seus mecanismos. Posteriormente, realiza-se a integração do entendimento de Administração Política com conselhos municipais, que culmina na reflexão sobre o papel dos conselhos municipais sob a ótica da Administração Política.

## **2. ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA**

A análise da literatura clássica (*e.g.*, Taylor, 1948; Dimock & Dimock, 1961; Waldo, 1964; Simon, 1965; Ramos, 1989) permite propor que, do

ponto de vista do enquadramento científico, a Administração é um campo disciplinar indefinido, seja pela falta de interesse dos estudiosos seja pela forma equivocada quando tratam do assunto, sobretudo no que diz respeito ao seu objeto.

Em vez de Teoria da Administração, nota-se o uso de denominações como Teoria das Organizações e Ciência das Organizações. Assim, entende-se que as organizações são o objeto da Administração. Entretanto, isso representa uma impropriedade metodológica. A estrutura curricular do Bacharelado em Administração traz a aplicação de conteúdos de disciplinas já consolidadas como um campo próprio de uma dada ciência, o que inclui, por exemplo, as ciências matemáticas, econômicas, contábeis e sociais. Diz-se, então, que o objeto da Administração são as organizações e que o administrador, com base em instrumentos apropriados de outros campos do conhecimento, tem a incumbência de estudá-las e geri-las de acordo com os seus propósitos. Observa-se, dessa forma, a citada impropriedade metodológica, uma vez que as organizações, como expressões das relações sociais, constituem objetos de estudos de diferentes campos do conhecimento (Santos, 2001).

Embora as organizações constituam um gênero que contém elementos essenciais do objeto da disciplina Administração, elas são espaços particulares nos quais apenas habita o objeto. A essência perpassa o espectro das relações sociais internas das organizações e se estabelece nos limites das relações sociais mais amplas, portanto, no âmbito da sociedade. Esta diferenciação é fundamental, pois nos permite entender por que as organizações não são o objeto da ciência da Administração. Na realidade, cabe à Administração, pura e simplesmente, a gestão. Compreendendo assim, cabe à Administração estruturar um modelo de gestão viabilizador do objetivo da organização. Por essa razão, a gestão é apenas um dos conteúdos que dão institucionalidade e essência às organizações. Então, pode-se concluir que é a gestão e não as organizações que caracteriza o objeto e que dá autonomia à Administração enquanto um campo próprio do conhecimento (Santos, 2001).

Do ponto de vista material, a discussão maior acerca dos desejos a serem alcançados fica por conta da Economia e da Administração. Ao se deslocar a discussão do campo técnico para o campo político, abandona-se a esfera da Economia e da Administração profissionais e alcança-se a esfera da Economia Política e da Administração Política (Santos, 2001).

A Economia Política fica definitivamente estabelecida em 1776, quando Adam Smith (1958) publica *A riqueza das nações*. No plano mais teórico, entende-se como Economia Política a ciência que estuda as relações de produção, circulação e distribuição de bens materiais e compreende as leis que regem tais relações. No sentido mais filosófico e empírico, a Economia Política, considerada como um setor da ciência própria de um legislador, se propõe a prover uma renda ou a sua manutenção para a população ou, mais adequadamente, dar-lhe a possibilidade de conseguir ela mesma tal renda ou remuneração e também prover o Estado ou a comunidade de uma renda suficiente para os serviços públicos (Santos, 2001).

Se a Economia Política, no plano da materialidade humana, responde pelo “que” e pelo “por que” fazer, ou seja, pelas possibilidades da produção, da circulação e da distribuição de bens materiais, a Administração Política tende a responder pelo “como fazer”, ou seja, pela concepção do modelo de gestão para se chegar à finalidade. Conceber a gestão da materialidade das relações sociais constitui o objeto da Administração, a sua essência. Aqui se tem o campo próprio da ciência da Administração, a Administração Política (Santos, 2001).

Para o entendimento da gestão da materialidade das relações sociais, a fim de se chegar à finalidade do processo de desenvolvimento e, assim, à essência da Administração Política, é preciso inserir a discussão em um contexto tridimensional, que abrange a sociedade, o Estado e o capitalismo. A sociedade, através das instituições/organizações, é capaz de se manifestar a respeito da necessidade de bem-estar total como a finalidade a ser alcançada. Através do Estado, que é a mais importante das instituições/organizações, se dá a manifestação política da sociedade em busca da finalidade, que é o bem-estar pleno da humanidade. O capitalismo, no contexto atual, é o modo de produção para a concepção e operacionalização da busca pelo bem-estar (Santos, 2001).

Nas palavras de Pedrão (2011), é imperativo desenhar-se um estilo de política de administração capaz de registrar “linhas de tensão entre a aparência e a realidade da gestão da coisa pública. Uma resposta inicial parece ser a de tomar como foco a valorização social que é o norte proposto para políticas de desenvolvimento socialmente orientadas”.

Para se chegar a uma dada finalidade, é preciso partir das necessidades individuais não contempladas nas relações de mercado e que obstruem a conquista da finalidade. Essas necessidades individuais vão compor as

necessidades coletivas — formadas a partir da compreensão de uma sociedade hierarquizada e excludente — que servirão de base para o projeto da nação. Tal projeto representa o planejamento da demanda social, o método para o alcance da finalidade, que é o bem-estar pleno da humanidade (Santos, 2001).

A oportunidade para a construção de um projeto de nação em busca da finalidade ocorre porque a dimensão do capitalismo responsável pela base técnica e organizativa para se alcançar a finalidade social não cumpre o seu papel, uma vez que a sua finalidade é distinta, pois particularizada. Sendo assim, as necessidades individuais que formam as necessidades coletivas que vão dar origem ao projeto de nação decorrem dos estudos realizados pelo campo próprio da ciência que estuda as leis de funcionamento de um dado modo de produção da materialidade que leve à finalidade. Aqui se fala da Economia Política, que se encarrega do entendimento deste circuito a partir da produção, da realização desta produção e da distribuição dos seus resultados. A partir da reflexão crítica do atual modelo capitalista e da recomposição das necessidades sociais, a Economia Política redireciona a base técnica do modo de produção capitalista a partir da dimensão da sociedade que se manifesta a favor de um projeto de desenvolvimento da nação (Santos, 2001).

Para levar a cabo as novas determinações da base política e material, o Estado deve ser instrumentalizado em outra direção e perspectiva. Em vez de ser instrumentalizado no sentido de viabilizar a finalidade de um sujeito particular — o capital —, agora, o seu papel é o de gestor e executor do projeto da nação cuja finalidade é o bem-estar social. O Estado é gestor porque tem a incumbência de elaborar o modelo de gerenciamento mais adequado no processo de execução do projeto de nação que leve à finalidade do desenvolvimento social. De igual modo, também é executor porque, a partir desse momento, o Estado passa a se constituir no principal empreendedor individual, o que, nos marcos capitalistas, significa dizer que o Estado passa a ser o principal capitalista a comandar o capital. Então, a ação de gerir as relações sociais no processo de execução do projeto de nação sob o comando do Estado com o poder político e econômico constitui a essência da Administração Política. Portanto, é aqui que o objeto da Administração Política se manifesta de forma explícita e dá à Administração um espaço próprio no campo da teoria do conhecimento (Santos, 2001).

Sendo a Administração Política a expressão das relações do Estado com a sociedade na concepção do projeto da nação, o modelo de gestão para sua implementação constitui o objeto da Administração, portanto a sua macrofundamentação. A implementação desse projeto de nação, que se materializa na execução de diferentes e simultâneas atividades e que requer uma administração específica neste nível micro, é a Administração/gestão aplicada, a Administração Profissional, cujos resultados devem retornar ao nível macro para se avaliar se o modelo de gestão está no direcionamento correto para o cumprimento das finalidades sociais (Santos, 2001).

A Administração Política se mostra “capaz de desenvolver formas de gestão (concepção) mais aderentes aos interesses no nosso processo civilizatório do que aquelas que vêm sendo praticadas até o presente, fontes de conflitos e das crises cíclicas ou estruturais” (Santos, 2012). Sendo assim, cabe analisar a administração específica no nível micro, contexto dos conselhos municipais, para avaliar o modelo de gestão pública assumida neste projeto político.

### **3. CONTEXTUALIZAÇÃO DE CONSELHOS MUNICIPAIS: SENTIDOS E SIGNIFICADOS POLÍTICOS**

O termo “conselho” apresenta vários sentidos, por ser um conceito de origem e mutação histórica influenciado por termos fundamentais como “democracia” e “política”. Dessa forma, trata-se de uma acepção complexa, pois carrega o peso do sentido auferido na institucionalização da vida humana gregária e nos múltiplos sentidos do contexto contemporâneo (Bobbio; Matteucci & Pasquino, 1998). O sentido que se pretende compreender neste artigo está territorialmente localizado no contexto brasileiro, em escala local.

O contexto brasileiro é permeado por um imaginário construído a partir da origem instituída pelo regime monárquico e pelo recente passado autoritário, de forma que o sistema político reflete uma tradição do elitismo, do patrimonialismo do Estado e de baixa participação política (Cintra, 2007).

A concepção dos conselhos, no Brasil, remete ao processo de redemocratização de meados da década de 1980, de caráter nacional e estadual, em que predominava, na gestão da coisa pública, uma burocracia baseada na obediência superior. Assim, os conselhos, para atender aos governantes, eram compostos pelo saber erudito, técnico, especializado. Todavia, esta

fase foi marcada por forte intervenção dos movimentos sociais, que conseguiram tornar constituinte a participação na formulação de políticas públicas, na Constituição de 1988 (Brasil, 2004).

Dessa forma, os conselhos municipais, estaduais ou nacionais se tornaram estratificados por políticas setoriais nas áreas da educação, da saúde, da cultura, do trabalho, dos esportes, da assistência social, da previdência social, do meio ambiente, da ciência e tecnologia, da defesa dos direitos da pessoa humana e de desenvolvimento urbano. O novo significado dos conselhos era a discriminação progressiva de estruturas especializadas para atender a categorias sociais ou programas específicos, em cada área de atuação governamental, como um reforço técnico que considerasse a singularidade e importância de cada setor público (política social) de forma independente e autônoma (Farah, 2001).

É importante pontuar que, embora os conselhos tenham sido promulgados na CF/88, havia um contexto paradoxal entre o processo de construção de democracia via Estado e a implantação das políticas neoliberais no plano internacional e nacional. Novamente, ratifica-se que as bases do sistema político não beneficiariam as funções de fundo reformista do conselho sobre o Estado para um viés de bem-estar social. Ao contrário, a crise do Estado de Bem-Estar Social e do Estado Socialista conservou os padrões tradicionais da política brasileira (Pontual, 2008). Isto se reflete em um duplo golpe à atuação de conselhos: por um lado, a nova ordem econômica propõe, em termos práticos, a hegemonia do mercado sobre a sociedade; por outro lado, o conselho representa um poder conflitante entre a democracia representativa e a democracia participativa em que, de um lado, está o poder dominante tradicional e, do outro, o saber popular enfraquecido pelo estigma que se legitimou a “política” (Oliveira, 2006).

Nesse cenário, incorre o esquecimento da política enquanto espaço que opera o dissenso e a reclamação da parte daqueles que não têm parte, o que tornou os conselhos um espaço de imposição e cooptação, com sobreposição dos detentores de poder sobre os excluídos socialmente (Wolff, 2007; Oliveira, 2006).

Em seguida, a crise financeira e a atuação do Estado brasileiro tornaram hegemônica a política neoliberal no Brasil, período de privatizações das estatais, de poder econômico centrado nas multinacionais, de financeirização por meio da periferia, que durou da Era “fernandista” até a “lulista”. A esperança em relação às bases políticas de apoio à implantação

de novos atores na formulação de política pública, por meio de conselhos, aumentou com a eleição do presidente Lula, em 2002. Entretanto, a base política, embora dialogasse com as questões sociais, ainda apresentou uma prática de governabilidade pautada na relação com partidos e o Congresso Nacional (Oliveira, 2006; Pontual, 2008).

No segundo mandato do presidente Lula, abriram-se novas portas para uma ressignificação política dos conselhos, devido às fortes denúncias de corrupção provenientes do Estado. A partir de então, o sentido dos conselhos seria visto sob a ótica de um novo construto teórico, o controle social, entendido como a participação social na fiscalização de políticas públicas em contextos democráticos (Souza, 2004).

Assim, os conselhos gestores assumem a responsabilidade de controle social sobre as contas públicas de cada setor específico, a sua competência, repasses de recursos condicionados à sua existência bem como atribuições consultivas, deliberativas e/ou de controle. Os conselhos chegam ao seu ápice quando assumem o papel deliberativo e a dimensão político-institucional. Um exemplo da atuação dos conselhos, nesses moldes, é o orçamento participativo (Pontual, 2008).

Vale ressaltar que, na prática, as experiências de conselhos municipais com o orçamento participativo demonstraram que ainda há muito que se avançar. Um dos motivos é o percentual do orçamento permitido para o diálogo com a sociedade, considerado ínfimo em relação ao já definido previamente. É necessária a destinação de um maior percentual de orçamento para ser posto em discussão regionalmente, diante da reduzida parcela de recursos orçamentários colocados (Dallabrida, 2011).

No primeiro mandato do Governo Dilma (2011–2014), seguiu-se o diálogo com a sociedade, organizada por conselhos e movimentos, resultando em um Marco Regulatório de Organizações da Sociedade Civil (MROSC/2014), que institui a parceria entre administração pública e organizações da sociedade civil (OSC), formalmente organizadas em conselhos. Outra frente de apoio para ampliar a participação cidadã nas decisões do Governo foi rechaçada pelo Congresso Nacional: tratava-se do conselho popular por meio do qual se criaria um colegiado para dialogar com a administração pública federal com a finalidade de avaliar e propor alterações nas decisões tomadas pelo Congresso.

Cabe aqui uma ressalva apontada por Pontual sobre a diferenciação entre conselhos gestores e conselhos populares. Enquanto os conselhos

gestores são entendidos como canais institucionais de representação criados como parte do aparelho do Estado, na proposição de conselhos populares, estes devem ser entendidos como esferas autônomas de organização da sociedade civil para incidir nas decisões públicas (2008, p. 3).

O cenário político atual, assim, entoa novos rumos para o sentido de conselhos gestores, convocando novos olhares para os desafios do papel político dos conselhos, considerando o contexto histórico do entendimento deste arranjo institucional, repensando novas práticas condizentes com o projeto político vigente e levando em conta as arguições auferidas pela Administração Política que se ajustam adequadamente para decifrar o seu papel político.

#### **4. REFLEXÃO CRÍTICA DE CONSELHOS MUNICIPAIS SOB A ÓTICA DA ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA**

Para iniciar a reflexão crítica do cenário dos conselhos e seu papel político, cabe resgatar a discussão sob a égide da Administração Política. Como já referenciado na seção de conceituação da Administração Pública por Santos (2001), cabe à Administração estruturar um modelo de gestão viabilizador do objetivo da organização. No caso dos conselhos municipais, o objetivo da organização sofre modificações conforme o ambiente político instaurado em determinado momento da história.

Acredita-se, então, sabendo-se do contexto histórico dessa organização, que é chegada a hora de se organizar um modelo de gestão por meio do viés da Administração Política que viabilize responder o “como fazer”, ou seja, um modelo com base na gestão da materialidade das relações humanas.

A primeira discussão já se torna delicada pela natureza diferenciada da questão tridimensional ligada aos conselhos municipais. Como dito anteriormente, a discussão em um contexto tridimensional abrange a sociedade, o Estado e o capitalismo. Ao se deparar com a realidade dos conselhos, percebe-se que a sociedade e o Estado são convidados a se relacionar através da mesma organização capaz de captar a manifestação da necessidade de bem-estar total da sociedade e que também é um mecanismo por dentro do Estado como espaço de manifestação política da sociedade em busca da finalidade de bem-estar pleno da humanidade. Esta hibridização caracteriza interorganização, objetivos individuais, (inter)coletivos.

A questão interorganizacional deve ultrapassar a relação entre organizações e envolver um complexo conjunto de regras e mecanismos institucionalizados pelas interações entre múltiplos atores que garanta o equilíbrio de interesses, a delimitação das responsabilidades, o estabelecimento de critérios para a tomada de decisão, a responsabilização (*accountability*), a transparência e a efetividade (Knopp & Alcoforado, 2010).

Uma das finalidades é romper com ações marcadas pelo clientelismo e pelo predomínio de políticas federais que reduzem as atribuições dos municípios como meros executores sem voz (Farah, 2001). Essa parceria tem de considerar o pluralismo, inclusive partidarista, presente nas áreas de políticas públicas para dirimir as limitações para além do empreendedorismo de politicagens de curto prazo.

Sendo assim, por um lado, existe uma instância que concebe um modelo de gestão pública contemporânea que trata da inclusão de cidadãos e organizações da sociedade civil baseado em diferentes formas de delegação da representação política, também chamado de modelo pós-burocrático (Rezende, 2009). Por outro lado, existe uma instância que concebe o mesmo modelo de gestão pública a partir da regulamentação da sociedade cooptada pelo capitalismo e pelo Estado, de forma que represente o assombro da burocracia que enrijece o sistema flexível da proposta pós-burocrática, em uma estrutura setORIZADA e excessivamente voltada para a esfera produtiva, que seria uma lógica inversa de conquista das OSCs rumo a uma nova reforma política.

Stoker (1998) destaca, em relação a um modelo de gestão pública contemporânea (que engloba os conselhos que se quer analisar), que há a necessidade de ponderar três pontos importantes. Um, é que se trata de uma nova forma de governar e de formular políticas públicas, como um processo de tomada de decisão relativamente horizontal, que inclui uma pluralidade de atores públicos, semipúblicos e privados, diferente do antigo modelo hierárquico, baseado na negociação e cooperação com base em certos princípios submetidos ao consenso. Outro ponto por ele ressaltado é que se trata de um processo complexo de tomada de decisão que antecipa e ultrapassa o governo, como um novo modelo de regulação coletiva, baseado na interação em rede de atores públicos, associativos, mercantis e comunitários. Por último, deve-se ponderar sobre um conjunto complexo de instituições e atores, públicos e não públicos, que agem em um processo interativo.

O modelo de gestão de conselhos municipais deve, então, seguir pontos regidos pela “troca de informação e conhecimento”, pois, apenas por meio de informações são possíveis os processos de aprendizagem coletiva de que as parcerias e a cooperação em rede necessitam para proporcionar às várias entidades envolvidas o desenvolvimento territorial requerido; em seguida vem a “partilha de riscos entre os setores públicos, privados e associativos”, sobretudo em investimentos críticos pela sua dimensão ou pela sua natureza inovadora; também é preciso a “obtenção de economias de escala” através da mobilização de recursos e competências que se complementam entre si; além disso, a “consolidação de uma cultura institucional e organizacional” baseada na confiança, no diálogo, na concertação de interesses e na cooperação, nomeadamente ao nível local; por fim, há a necessidade de “disseminação de boas práticas”, com emulação de bons exemplos e ações de *benchmarking* (Ferrão, 2010).

Quando se trata da reflexão acerca do papel político dos conselhos municipais que contribua para a promulgação de um projeto de nação que atenda à finalidade de bem-estar total, destaca-se que se propõe discutir as ações que expressam a capacidade de uma sociedade se organizar para gerir os assuntos públicos a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos atores sociais, econômicos e institucionais (Dallabrida, 2011), isto é, as bases para transformações do imaginário político construído pelo passado da concepção de transformações democrática e políticas. Isso requer uma congregação de forças políticas, recursos financeiros e gestão que supere a dispersão dos esforços capaz de ampliar a interlocução interorganizacional (Dasí & González, 2008).

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O artigo traz uma análise sobre o papel político dos conselhos municipais sob a ótica da Administração Política, que diz respeito à concepção do modelo de gestão para se chegar à finalidade de bem-estar social. Promulgados na CF/88, os conselhos municipais são entendidos como mecanismos de participação da sociedade civil nas decisões do Estado, com atuação em áreas como educação, saúde, trabalho, esportes e meio ambiente. Apesar de exemplos, como o papel deliberativo do conselho em orçamentos participativos, nota-se a necessidade de muitos avanços ainda para que a sociedade tenha influência mais efetiva na atuação do Estado,

inclusive no fato citado. Assim, é preciso que haja capacidade política, financeira e de gestão para que os conselhos cumpram adequadamente o seu propósito.

A contribuição do artigo reside, principalmente, em apontar problemas enfrentados pelos conselhos municipais e indicar um caminho para a solução dos problemas existentes, que é a atuação do Estado seguindo os preceitos da Administração Política, área em plena sintonia com o papel que deve ser desempenhado pelos conselhos.

Dentre as principais ferramentas para a solução dos problemas nos conselhos municipais, destacam-se: regulação coletiva por meio de redes de atores plurais (Stoker, 1998), troca de informação e conhecimento, partilha de riscos entre os setores públicos, privados e associativos, obtenção de economias de escala, consolidação de uma cultura institucional e organizacional e *benchmarking* entre conselhos (Ferrão, 2010). Estas práticas, como demonstrado, necessitam de um projeto político apoiador como *background*.

Evidentemente, aponta-se que, embora o artigo apresente um esforço para realizar o debate sobre os conselhos sob o viés da administração pública, a discussão ainda é muito incipiente, uma vez que tanto o cenário teórico quanto o político tiveram no passado pouco espaço para tal. Entretanto, esse cenário, paulatinamente, vem se consolidando e ganhando importância e significado e acredita-se que haja maior fundamentação e regulamentação em modelos de gestão pública na contemporaneidade.

Dessa forma, ao se debruçar sobre esse debate, muitas são as limitações existentes, desde a concepção do campo da Administração Política e a legitimação acadêmica, perpassando pelas construções metodológicas, até a questão empírica do caráter banalizado da política. Quando se trata de uma organização advinda de um processo de construção social histórica, pressupõe-se que as configurações dos contextos variam conforme a formação distinta de padrões de ação e interação entre os atores sociais envolvidos, ou seja, criar um modelo universal sugere desconsiderar as diferenças entre os casos ocorridos e, em um país miscigenado como Brasil, isto é um desafio complexo.

O presente artigo não buscou esgotar o debate posto. Ao contrário, o estudo se apresenta como pontapé inicial para a criação desta gestão integrada que empodere os atores locais a partir de um entendimento endógeno, considerando o equilíbrio entre o universal e as particularidades regionais.

Isso requer um estudo de diferentes realidades e um nível de abstração para que se possa pensar na gestão das relações sociais de forma coerente. Além disso, outros campos de conhecimentos podem ser agregados para uma percepção integrada e uma temática em voga que poderia auxiliar nesta definição de modelo de gestão é o conceito de governança, como sugestão para estudos futuros.

Por fim, pontua-se a necessidade de dar continuidade a uma agenda de estudos na direção propositiva e dialógica, que busque reduzir as lacunas das abordagens teóricas e empíricas bem como as dissonâncias no caráter tridimensional entre as forças do Estado, sociedade e capitalismo, para debater e analisar mecanismos democráticos como os conselhos e demais atores sociais envolvidos, com foco na gestão, a fim de que se tornem os vetores das modificações necessárias e efetivas na atuação política brasileira com retornos para o bem-estar pleno da sociedade.

### Referências

- ABRAMOVAY, Ricardo. Conselhos além dos limites. *Estudos Avançados*, São Paulo, USP, vol. 15, n.º 43, dez. 2001.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola & PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Trad. Carmen C. Varriale et al.; Coord. Trad. João Ferreira; Rev. geral João Ferreira & Luis Guerreiro Pinto Cacaís. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.
- BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. *Programa Nacional de Fortalecimento de Conselhos Escolares*. Conselhos Escolares: uma estratégia de gestão democrática da educação pública. Brasília, nov. 2004. Disponível em <[http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Consescol/ce\\_gen.pdf](http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Consescol/ce_gen.pdf)>; acesso em jan. 2014.
- CINTRA, Antonio Otávio. Sistema de governo do Brasil. In: AVELAR, Lúcia & CINTRA, Antonio Otávio (orgs.). *O sistema político brasileiro: uma introdução*. 2.ª ed. São Paulo: Unesp, 2007.
- DALLABRIDA, Valdir Roque. Governança territorial e desenvolvimento: as experiências de descentralização político-administrativa no Brasil como exemplos de institucionalização de novas escalas territoriais de governança. In: INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APICADAS (IPEA). CODE 2011. *Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos*, 2011.

- DASÍ, Joaquín Farinós & GONZÁLEZ, Juan Romero. La gobernanza como método para encarar los nuevos grandes retos territoriales y urbanos. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles (A.G.E)*, n.º 46, pp. 5-9, 2008.
- DIMOCK, M. E. & DIMOCK, G. *Public administration*. Nova York: Rinehart and Winston, 1961.
- FARAH, Marta F. S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, vol. 35, n.º 1, pp. 119-44, jan.-fev. 2001.
- FERRÃO, João. Governança e ordenamento do território: reflexões para uma governança territorial eficiente, justa e democrática. *Prospectiva e Planeamento*, vol. 17, 2010.
- . Governança, governo e ordenamento do território em contextos metropolitanos. In: FERREIRA, Álvaro et al. (orgs.). *Metropolização do espaço: gestão territorial e relações urbano-rurais*. Rio de Janeiro: Consequência, 2013, pp. 255-81.
- OLIVEIRA, Francisco de. A dominação globalizada: estrutura e dinâmica da dominação burguesa no Brasil. In: BASUALDO, Eduardo & ARCEO, Enrique (orgs.). *Neoliberalismo y sectores dominantes: tendencias globales y experiencias nacionales*. Buenos Aires: Clacso, 2006, pp. 265-91.
- PEDRÃO, Fernando. A responsabilidade ideológica na politização da administração. *REBAP*, Salvador, vol. 6, pp. 9-18, 2011.
- PONTUAL, Pedro. Desafios à construção da democracia participativa no Brasil: a prática dos conselhos de gestão das políticas públicas. *Cadernos da Cidade*, vol. 12, n.º 14, 2008.
- RAMOS, Alberto Guerreiro. *A nova ciência das organizações: uma reconceitualização da riqueza das nações*. Rio de Janeiro: FGV, 1989.
- REZENDE, Flávio da C. Desafios gerenciais para a reconfiguração da administração burocrática brasileira. *Sociologias*, Porto Alegre, vol. 11, n.º 21, pp. 344-65, 2009.
- SANTOS, Reginaldo Souza. Em busca da apreensão de um conceito para a administração política. *RAP*, Rio de Janeiro, vol. 35, n.º 5, pp. 49-77, 2001.
- . Manifesto da Administração Política para o desenvolvimento do Brasil. In: Idem. *Administração Política para o desenvolvimento do Brasil*. São Paulo: Hucitec, 2012.

- SILVA E SILVA, M. O. Editorial. *Revista Katálisis*. Florianópolis, vol. 12, n.º 1, pp. 11-12, jan.-jun. 2009.
- SIMON, Herbert. *Comportamento administrativo: estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas*. Rio de Janeiro: FGV, 1965.
- SMITH, Adam. *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. México: Fondo de Cultura Económica, 1958.
- SOUZA, Rodriane de Oliveira. Participação e controle social. In: SALES, Mione Apolinário; MATOS, Maurílio Castro & LEAL, Maria Cristina (orgs.). *Política social, família e juventude: uma questão de direitos*. São Paulo: Cortez, 2004.
- STOKER, Gerry. *Governance as theory: five prepositions*. Oxford: Unesco, 1998.
- TAYLOR, Frederick. *Princípios de administração científica*. São Paulo: Atlas, 1948.
- WALDO, Dwight. *O estudo da administração pública*. Rio de Janeiro: FGV, 1964.
- WOLFF, Francis. Esquecimento da política ou o desejo de outras políticas. In: NOVAES, Adauto. *O esquecimento da política*. Rio de Janeiro: Agir, 2007.