

## Participação Social Na Elaboração, Implementação E Controle De Políticas Públicas: Um Olhar Sobre O Papel Dos Conselhos

Deyriane Santos Bezerra Sabóia, **Universidade Aberta do Brasil-UAB**, -Brasil<sup>1</sup>

Alexandre Gomes Galindo- **Universidade Aberta do Brasil-UAB**, -Brasil<sup>2</sup>

Robson Materko- **Universidade Aberta do Brasil-UAB**, -Brasil<sup>3</sup>

### RESUMO

No Brasil, a participação social é institucionalizada por meio da Constituição Federal de 1988 e sua análise oferece elementos relevantes para o debate atual sobre políticas públicas. Os Conselhos gestores são instrumentos que buscam promover a participação social nos processos de elaboração, implementação e controle das políticas públicas. Este artigo tem como objetivo principal analisar os desafios enfrentados pelos conselhos gestores na relação entre Estado e Sociedade para garantir o direito a participação social na gestão das políticas públicas, por meio de uma pesquisa exploratória através da análise bibliográfica realizada em publicações de leis, livros, artigos, teses e dissertações, além de contribuir para a discussão acerca da importância do fortalecimento das instâncias participativas como garantia da manutenção da democracia e do exercício do controle social nos atos da administração pública.

**PALAVRAS-CHAVE:** Participação social, Políticas Públicas, Conselhos gestores e controle social.

---

<sup>1</sup> deyriane13@gmail.com;

<sup>2</sup> alexandregalindo@unifap.br;

<sup>3</sup> robsonmaterko@yahoo.com.br.

## 1 INTRODUÇÃO

A participação social na condução de políticas públicas só ganhou espaço no Brasil com a redemocratização. A Constituição Federal (CF) de 1988, ao instituir o Estado Democrático de Direito, inaugurou uma nova proposta para a gestão das políticas públicas, pautada pela participação da sociedade.

Para Avritzer (2012), “a institucionalização da participação no Brasil seria reflexo de dois processos distintos. O primeiro foi constituído pela reação ao processo antidemocrático, durante regime militar. O segundo, por sua vez, pelo processo de redemocratização, no qual as instituições participativas foram se tornando atores importantes para a sistema democrático”.

De fato, a ampliação dos espaços públicos, pós processo de redemocratização brasileira foi uma realidade, onde foram surgindo assim, as instituições participativas, dos quais os Conselhos gestores de políticas públicas se constituíram praticamente em todo o conjunto de políticas sociais, configurando uma nova forma de expressão de interesses, além da proliferação de outras formas de participação social, como por exemplo, as audiências públicas, orçamentos participativos, ouvidorias públicas, dentre outros, cujo objetivo principal foi estabelecer o equilíbrio nas relações entre Estado e sociedade.

Há na literatura brasileira, muitos questionamentos sobre a efetividade desses espaços no que tange a atingirem seu papel democratizante, mesmo que haja consenso de que eles são indispensáveis para o bom andamento da democracia.

Apesar dos muitos desafios que ainda precisam ser enfrentados no campo da participação social na gestão e no controle de políticas públicas, nesse sentido, Costa (2015, p. 153) ensina:

[Sociedade civil] exige do Estado não mais apenas a implementação, a realização de políticas, mas que abra espaço para que a sociedade participe de forma mais efetiva não só na elaboração, na implementação, na avaliação, mas até mesmo na constituição de identidades associadas a esses processos.

Para tanto, a sociedade deve conhecer os instrumentos de elaboração, implementação e controles utilizados pela administração pública, apropriando-se de conceitos, concepções, formas de operacionalização, o que pode ampliar as

possibilidades de garantia dos direitos, pelo exercício do controle social e participação no processo de gestão de políticas públicas.

A concepção de participação, defendida a partir dos anos 1980, é a gestão nas políticas através do planejamento e fiscalização pela sociedade civil organizada. Ou seja, a interferência política das entidades da sociedade civil em órgãos, agências ou serviços do Estado responsáveis pela elaboração e gestão das políticas públicas na área social está relacionada à ampliação dos sujeitos sociais na democratização do Estado brasileiro, tendo no horizonte uma nova relação Estado-Sociedade com a ampliação dos canais de participação direta.

O controle social enquanto direito conquistado pela Constituição Federal de 1988, mais precisamente do princípio “participação popular”, pretende ampliar a democracia representativa para a democracia participativa.

De acordo com Correia (2008), na teoria política, o significado de controle pode tornar-se dúbio, podendo ser utilizado para denominar tanto o controle do Estado sobre a sociedade, quanto o controle da sociedade sobre as ações do Estado.

Segundo Azevedo (2005) “A participação popular é incentivada, principalmente nos Conselhos paritários, a assumirem a corresponsabilidade na gestão pública, ampliando qualitativamente a condução para busca de interesses coletivos”.

De acordo com Allebrandt (2003), a temática dos conselhos municipais tem marcado presença nos últimos 15 anos na agenda de pesquisa de diversas áreas acadêmicas. Em que pesem os avanços construídos ao longo desta última década no que se refere à participação da sociedade civil no processo de democratização de decisões e no que se refere ao papel de gestor de políticas públicas exercido pelos conselhos, convive-se ainda, infelizmente, com uma realidade em que um grande número de conselhos tem sido utilizado como mero discurso sobre participação, ou, pior, tem servido de espaços de manipulação e cooptação por parte de políticos e seus aliados, constituindo-se assim em retórica.

Para Tatagiba (2005, p. 1), “os conselhos gestores de políticas públicas constituem uma das principais experiências de democracia participativa no Brasil contemporâneo”. Segundo a autora, os conselhos gestores de políticas públicas estão:

Presentes na maioria dos municípios brasileiros, articulados desde o nível federal, cobrindo uma ampla gama de temas como saúde, educação, moradia, meio ambiente, transporte, cultura, dentre outros, representam uma conquista inegável do ponto de vista da construção de uma institucionalidade democrática entre nós (TATAGIBA, 2005, p. 1).

Segundo GRAZIELA (2012) “os Conselhos Gestores são organismos compostos por representantes do Poder Público e da sociedade civil organizada, de caráter permanente, cujo objetivo geral é fiscalizar, opinar e deliberar sobre políticas específicas de uma temática determinada”.

Assim, como cada Conselho é criado por uma lei específica, e não há um regulamento geral a ser seguido para a constituição de todos os Conselhos do Brasil, características diferentes são adotadas em casa caso, havendo variações principalmente em função da região e da temática em que estes são instituídos. Isso dificulta ainda mais uma definição em relação ao regime jurídico desses organismos, provocando dúvidas quanto a diversos aspectos, desde a sua criação até seu funcionamento efetivo.

De fato, as políticas públicas somente se concretizam se a sociedade compreender e viver o processo decisório, assumindo os espaços de participação, discutindo e deliberando, para que a realidade se adeque as necessidades e vontade social, pois é dessa forma que a aproximação entre Sociedade e Estado, prevalece os interesses coletivos. Participar dos Conselhos de Políticas públicas é a melhor forma de incluir a sociedade nas decisões públicas e dividir as responsabilidades.

Mas surgem algumas indagações. Quais as dificuldades encontradas na atuação da sociedade civil nos espaços participativo? Quais estratégias administração pública utilizam para ampliar a participação social nos processos decisórios e efetivar o controle social?

Passados 33 anos da promulgação da Constituição Federal de 1988 e da institucionalização da participação social na formulação, controle e avaliação das políticas públicas, é inegável que houve um avanço do controle social, mas que ainda há muitos pontos a serem melhorados.

Com base nesses questionamentos, este artigo tem por objetivo principal analisar os desafios enfrentados pelos conselhos na relação entre Estado e Sociedade para garantir o direito a participação social na gestão das políticas públicas, por meio de uma pesquisa exploratória de abordagem qualitativa.

Quanto ao método utilizado para a coleta de dados, a pesquisa foi bibliográfica, pois a busca pela resposta ao problema foi realizada principalmente em artigos periódicos realizadas no meio eletrônico. Foram cruzadas palavras chaves como: participação e controle social, políticas públicas, conselhos gestores. Após extração de 65 artigos para leitura, foram eleitos para análise apenas 27, os quais tinham uma consistência teórica satisfatória para atingir o objetivo desse trabalho.

Para o desenvolvimento e fundamentação, foi realizada uma exposição acerca do conceito do que é Política pública dentro da área das políticas sociais a partir da redemocratização do Estado, buscando apresentar os processos pelos quais passa e como o controle social é conceituado nas suas principais atribuições na relação de gestão entre o Estado e Sociedade. Tal análise parte para identificação de como se da relação entre o papel dos Conselhos na Administração pública, e por fim, como se consolida a participação social no desenvolvimento de políticas públicas.

## **2. REVISÃO TEÓRICO**

### **2.1 Conceitos de Políticas Públicas**

Luiz Cesar Ribeiro (2003) afirma que a Democracia no Brasil é um fato recente, entremeado por golpes militares e ditaduras. Além disso, para ele, a sociedade brasileira caracteriza-se por uma “desigualdade de origem”, não existindo pilares para uma democratização das oportunidades. Conforme o autor, o surgimento de uma sociedade mais justa estaria calcado na seguinte afirmação:

A sociedade igualitária não é uma sociedade em que todos são idênticos na maneira de ser, sem diferenças sociais, mas é uma sociedade na qual as oportunidades são distribuídas de maneira democrática. Assim, quando falamos em igualdade, falamos em igualdade de direitos. (RIBEIRO, 2003, p.15).

Para compreendermos o papel da democracia na solução das problemáticas sociais, devemos primeiramente entender o que remete a Política Pública. Aí se faz a seguinte pergunta: Mas afinal, o que é Política pública? A consolidação da

democracia, justiça social e manutenção do poder orientam para os conceitos que determina as políticas.

Souza (2006) resume o termo política pública como o campo do conhecimento que busca, “colocar o governo em ação” e/ou avaliar essa ação. Tendo a possibilidade de propor mudanças durante a execução dessas ações. Destarte, as políticas públicas podem ser estudadas tanto a partir da perspectiva da ação do Governo – o que faz – quanto da inação, o que o governo não faz.

Ao trabalharmos com definições de políticas públicas assumimos o risco de limitar o papel dessas ações para efetuar quaisquer análises. É entendido que uma política para ser implementada passa por fases e processos sociais. Um embate a respeito de ideias e formas de agir que, por vezes, irão direcionar certas práticas políticas. Uma abordagem teórica conceitual deve prezar por uma visão ampla do processo de constituição e aplicação de uma política pública, com isso observa-se a necessidade de reconhecer a força de grupos quanto à natureza política dessas ações (AGUN, RISCADO, MENEZES, 2015, p. 15)

Para RODRIGUES (2010, p. 53), “ Políticas Públicas são ações de Governo, portanto, são revestidas da autoridade soberana do poder público. Dispõe sobre “o que fazer” (ações), “aonde chegar” (metas e objetivos relacionados ao estado de coisas que pretende alterar) e “como fazer” (estratégias de ação).

O governo configura-se como a instância máxima de administração executiva, cuja atribuição principal é direcionar políticas públicas e regular a sociedade politicamente. Nesse sentido, as políticas públicas compõem a forma pela qual o governo executa suas ações.

Com uma perspectiva mais operacional, poderíamos dizer que ela é um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos. (SARAIVA, 2006, p. 29).

Desse modo, a sistematização das políticas públicas pode ser caracterizada pelas seguintes etapas: definição do problema, formulação de estratégias, implementação de ações e avaliação das políticas públicas. De acordo com esse modelo, políticas públicas são estruturadas como um processo, o qual reúne um conjunto de atividades – etapas – visando o alcance de demandas.

As políticas públicas podem ser entendidas como a maneira pela qual o Estado atua para amenizar os conflitos e desigualdades sociais. Elas são desenhadas a partir do relacionamento e dos interesses existentes entre várias camadas da sociedade. Nesse processo, os atores políticos possuem importante participação para a focalização e destinação de recursos públicos para determinada política pública (MOTA, 2014).

Com isso, faz-se necessário conceituar a Democracia, como se sabe, é um conceito histórico, que se modifica no decorrer do tempo. Seu conteúdo e sua forma de implementação não são únicos, havendo diferentes teorias sobre o tema.

Uma definição amplamente conhecida e que condensa ideias centrais de uma democracia moderna é a trazida por Lincoln, para quem democracia é o governo do povo, pelo povo e para o povo. Através desta simples concepção, pode-se perceber que a participação do povo no poder é um dos pilares de um governo democrático.

Para Dahl (2005), democracia é um regime político ideal que ainda não foi totalmente alcançado. O que existem são graus de democratização que podem ser analisados e comparados, ou, como sugere o autor, poliarquias. Para o autor, uma sociedade é tão mais democrática quanto maior for sua capacidade de (i) ampliar a participação dos diferentes segmentos sociais na política (tomada de decisões), principalmente daqueles que sempre estiveram distantes desses processos políticos; e, ao mesmo tempo, (ii) legitimar as instituições que recebem esses participantes, o que significa, em última instância, legitimar suas decisões.

As políticas públicas são 'construções participativas' de uma coletividade que visam à garantia dos direitos sociais dos cidadãos que compõem a sociedade humana. Esse é um princípio democrático fundamental. Aqui estão envolvidos o papel da Administração Pública e o Estado Democrático de Direito, pois estes criam possibilidades de transformação da sociedade, com o respaldo da Constituição (CUNHA, CUNHA, 2002).

A população tanto na relação direta com o poder legislativo por meios dos processos de elaboração e fiscalização utilizados nos instrumentos como referendo, iniciativa popular e plebiscito, quanto no poder executivo, por meio dos Conselhos, podem e devem participar.

Falar em Gestão e políticas públicas é admitir que ambas compreendem as decisões de governo em diversas áreas que influenciam a vida de um conjunto de cidadãos. São os atos que o governo faz ou deixa de fazer e os efeitos que tais ações

ou a ausência destas provocam na sociedade. É importante explicitar que Política Pública não é o mesmo que decisão política, pois Política Pública envolve mais que uma decisão política e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas, sobretudo no que concerne ao Estado de Direito

## **2.2 Administração Pública e os conselhos como instrumentos de gestão participativas.**

A Constituição Federal brasileira avançou a mera enunciação dos princípios da Democracia e do Estado de Direito, estabelecendo uma série significativa de normas voltadas a respaldar a adoção de institutos participativos na Administração Pública. O art. 19, inciso X, da Constituição Federal, por sua vez, ao tratar das normas básicas de organização dos Municípios, prevê expressamente a cooperação das associações representativas no planejamento municipal, ou seja, direciona genericamente a adoção de institutos de participação popular pela Administração Pública dos Municípios.

No art. 198, inciso III, da Constituição Federal, determina que as políticas, ações e serviços públicos de saúde devem ser organizados tendo como diretriz a 'participação da comunidade'. No art.204, inciso II, da Constituição Federal, estabelece que os serviços públicos de assistência social devem ser organizados e executados mediante participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Dessa forma, extrai-se que os conselhos aparecem como mais um mecanismo de participação política direta, ao ponto que impõe um diálogo entre a sociedade e o governo sobre a elaboração e aplicação das políticas públicas, bem como o deslocamento de recursos para que tais ações sejam viáveis.

Pode-se definir, de maneira sintética, conselhos de políticas públicas 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" (GOHN, 2001).

No tocante ao art. 225, da Constituição Federal, impõe a conjugação de esforços do poder público e da coletividade na defesa do meio ambiente. O art. 227, inciso 1º, da Constituição Federal, estabelece que o Estado admitirá a participação de entidades não governamentais na execução de programas de assistência integral à



saúde da criança e do adolescente. E por último, o art. 37, inciso 3º, fruto da Emenda Constitucional nº. 19 (conhecida como emenda da reforma administrativa), introduziu uma norma geral sobre a participação popular na Administração Pública, ao estabelecer que: a regulamentação das atividades da Administração Federal, quanto a legislação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios têm notabilizando os institutos de participação. Conselhos, comissões e comitês participativos, audiência pública; a consulta pública, o orçamento participativo, o referendo e o plebiscito são importantes referências entre nós de instrumentos concretos para a implementação do diálogo entre Administração e sociedade.

Entretanto, os conselhos são salientados como um dos principais instrumentos de participação democrática (Bulla e Leal, 2004), à medida que são e geram espaços de participação, debate e controle social da gestão pública (Ronconi, Debetir e Mattia, 2011; Azevedo, 2005). Azevedo (2005) refere os conselhos gestores ora como mecanismos de cooperação na gestão pública, ora como canais democráticos ou como instrumentos de participação popular, com a finalidade de promover o controle político e social da administração pública, averiguando se as ações executadas por essa administração se pautam em bases legais e atendem ao interesse coletivo, na busca do bem comum.

Sobre a composição e a obrigatoriedade dos conselhos, vale a pena frisar os ensinamentos de Eduardo Gomes (2003):

Os conselhos constituem-se normalmente em órgãos públicos de composição paritária entre a sociedade e o governo, criados por lei, regidos por regulamento aprovado por seu plenário, tendo caráter obrigatório uma vez que os repasses de recursos ficam condicionados à sua existência, e que assumem atribuições consultivas, deliberativas e/ou de controle.

Os processos de planejamentos devem acontecer de forma integrada em todos os níveis, dos quais, por meio dos seus respectivos instrumentos, sejam Planos, Programação, Relatórios, Pactos, etc, após ouvido os respectivos conselhos, devem estar alinhados ao PPA, pois esses mecanismos são respaldos para a tomada de decisão e acompanhamento das políticas públicas.

As decisões de conselhos deliberativos vinculam os governos eleitos, pois não se tratam de instâncias consultivas, mas sim, de entidades autônomas de gestão

popular dos recursos públicos em suas respectivas áreas de atuação, dispondo, portanto, da prerrogativa de vincular o conteúdo da lei orçamentária anual.

Tatagiba e Teixeira (2007) fazem importante distinção entre deliberação e decisão a partir das formulações de Bohman (1996):

Enquanto o conceito de decisão remete ao resultado de um processo que envolve a eleição ou escolha entre alternativas; a noção de deliberação diz respeito à qualidade do processo que leva à decisão.

Como se vê, várias políticas públicas setoriais dependem da existência do conselho gestor para que haja o repasse de recursos públicos para a concretização das políticas públicas.

Reconhecer que o processo decisório dos conselhos gestores deve estar balizado em documentos como o PPA e os planos setoriais como efetivos instrumentos de planejamento e gestão pública aponta para a importância de verificar sua utilização nessas instâncias como norteadores no debate e no exercício do controle social.

### **2.3 Participação Social no controle das políticas públicas.**

Para que alcancemos a tão qualidade nos serviços públicos, a participação dos indivíduos e organizações no processo de elaboração, implementação e controle das políticas públicas, são fundamentais. Mesmo com muitos desafios para a consolidação da participação social na gestão das políticas públicas, ocorreu um significativo avanço nos processos de organização e formalização das esferas de participação, como é o caso dos conselhos, nota-se que ainda há pela frente uma série de demandas relativas ao efetivo controle social nas diversas etapas das políticas.

A participação da sociedade na definição das políticas, compõe uma força social capaz de elencar prioridades e influenciar os serviços públicos através do estímulo à formulação de políticas de forma equânime, democrática e participativa.

Tão importante quanto a construção dos espaços de gestão participativa foi a construção de uma cultura participativa, que admite, reivindica e valoriza a participação direta e o controle público por parte dos usuários e outros segmentos interessados nas políticas públicas.

Conforme CARVALHO (1999) "O controle público deve pressupor uma forma de governar na qual os cidadãos possam atuar como sujeitos políticos capazes de

orientar e fiscalizar a ação estatal. Dessa forma, a participação da sociedade no controle público pode ser exercida por meio do acompanhamento e verificação das ações governamentais pela avaliação dos processos, objetivos e resultados de programas de governo, e a partir da execução das políticas públicas “.

O controle público tem como pressuposto a participação da sociedade na gestão pública, inclusive com atribuições fiscalizatórias das instituições e das ações governamentais em prol dos interesses da população. Uma sociedade organizada exerce inúmeros meios de controle, entre outras possibilidades capazes de promover maior transparência à gestão pública e melhoria da qualidade dos serviços oferecidos aos cidadãos.

Como foi falado na introdução e conforme a Escola Nacional de Administração Pública (2015) cita “existem diferentes espaços de controle social, como, por exemplo, as conferências, as audiências públicas, os conselhos gestores de políticas públicas, as ouvidorias, as leis de acesso à informação, o portal da transparência, entre outros. Além disso, a sociedade também participa, por meios de iniciativas, como as manifestações de rua, as redes sociais, os grupos de pressão, as organizações defensoras de direitos, os movimentos, os coletivos, as plataformas, entre outros”.

O efetivo exercício do controle social, necessita de mudanças, de modo que o cidadão visto de forma plena. Os agentes públicos precisam deixar de ser passivos na forma de trabalhar e a sociedade, de ser vítima e passar a fiscalizar mais os processos decisórios de políticas públicas.

A sociedade civil que representa todo um conjunto de interesses coletivos nos espaços de formulação, implementação e controle das políticas públicas passa a ser também responsável pela não oferta que a sociedade espera dessas políticas, pois o controle como instrumento participativo necessita do acompanhamento de todas as etapas do ciclo de políticas públicas.

### **3 METODOLOGIA**

Neste trabalho optou-se por uma pesquisa exploratória, com abordagem bibliográfica, de acordo com Boaventura (2004), é uma tarefa indispensável para responder à indagação sobre o que já existe a respeito do tema. Utiliza-se, como ferramenta de coleta de dados, análise por meio do levantamento em sites da internet, de publicações de livros, teses, revistas e principalmente artigos periódicos com objetivo de analisar os desafios enfrentados pelos conselhos na relação entre Estado e Sociedade para garantir o direito a participação social na gestão das políticas públicas.

Foram cruzadas palavras chaves como: participação e controle social, políticas públicas, conselhos gestores. Após extração de 65 artigos para leitura, foram eleitos para análise apenas 15, os quais tinham uma consistência teórica satisfatória para atingir o objetivo desse trabalho

### **4 RESULTADOS E DISCUSSÃO**

A Análise sobre os desafios enfrentados pelos Conselhos gestores na consolidação da participação social na gestão das políticas públicas apresenta ainda inúmeros desafios e limites. Embora tenha ocorrido um significativo avanço nos processos de organização e formalização das esferas de participação, como as conferências e os conselhos gestores, nota-se que ainda há pela frente uma série de demandas relativas ao efetivo controle social nas diversas etapas das políticas.

Segundo Gohn (2001, p. 51), inegavelmente, os Conselhos de gestores ocupam hoje um destaque no sistema institucional brasileiro e representam um novo paradigma na relação entre o Estado e a sociedade civil, transformando os atores passivos em sujeito ativos.

Os artigos foram analisados e discutidos seus pontos positivos e negativos, bem como seus instrumentos para o exercício do controle social.

#### **4.1 Pontos positivos: Democratização e cidadania.**

Ao analisar os artigos, observa-se que os autores focam e descrevem mais sobre os desafios a serem superados pelos Conselhos e pouco relatam sobre os avanços. Porém o que mais chama a atenção para o que se menciona como conquista ou ponto positivo nesse processo de participação social, sob o olhar dos Conselhos, são apontados a democratização e legitimação da cidadania, já que a partir da institucionalização desses espaços, vários direitos não poderiam ser efetivados como

direitos. A inserção de vários atores, diretamente os conselheiros na vida social e política, desperta-se para uma cultura cidadã. Nos casos dos Conselhos que se tem abertura para o próprio usuário de uma determinada política seja conselheiro, reconhecendo com sujeito ativo e possibilitando que os mesmos participem dos processos decisórios, representando os interesses da sua classe, aponta para o aumento do interesse pelos assuntos de interesses que afeta a coletividade.

Segundo Alexandre Ciconello, “os Conselhos de políticas públicas foram criados com o objetivo de operacionalizar os ideais participativos presentes na Constituição Federal, para permitir que a população tenha um maior acesso aos espaços de formulação, implementação e controle social das políticas públicas. Através dos Conselhos é que as decisões governamentais não ficam restritas aos membros do poder executivo e aos gestores públicos, pois passaram a ser compartilhadas com a sociedade civil”. (CICONELLO, 2007, pg. 04).

Legitimar os Conselhos como instrumentos de controle, é sem dúvida um dos mais importantes avanços na atualidade, pois são representações que mesmos não passando por processo de escolha de seus representantes, as instituições e os indivíduos que as compõe, são de fato o cidadão que transcreve o princípio constitucional de que o poder emana do povo, nessa realidade democrática.

#### **4.2 Pontos negativos: Funcionamento e suas atribuições.**

Não obstante, são muitos os desafios na direção de melhorar a forma de porém prática as conquistas estabelecidas no plano legal, incluindo proporcionar à população um conjunto de ações de divulgação e capacitação para fazer valer o uso de mecanismos institucionais de participação e democratização da gestão pública e do controle social.

Bravo (2001 e 2006) ressalta que os conselhos não podem ser nem supervalorizados, nem subvalorizados, apontando como dificuldades: o desrespeito do poder público pelas deliberações dos conselhos; o não cumprimento das leis que regulamentam o seu funcionamento; a burocratização das ações e dinâmica dos conselhos que não viabilizam a participação dos representantes; a não divulgação prévia da pauta das reuniões; a infraestrutura precária; a ausência de definição orçamentária; a falta de conhecimento da sociedade civil organizada sobre os conselhos; a ausência de articulação mais efetiva dos conselheiros com suas bases; a dificuldade dos conselheiros interferirem na dinâmica dos conselhos; a chantagem

institucional do Poder Executivo, alegando que, caso as propostas apresentadas sejam questionadas pelos conselheiros, irá trazer prejuízos para a população; a ausência de soluções jurídicas mais ágeis quanto à necessidade de se defrontar com o executivo; a contribuição ainda incipiente dos conselhos para a democratização da esfera pública.

De fato, os parâmetros que definem a atuação e funcionamento institucional dos conselhos são as leis de criação e os regimentos internos, pois são nesses instrumentos que dão as regras para sua natureza da participação, dinâmica decisória, ritos procedimentais etc, indicam as potencialidades e os limites de cada espaço.

Para isso, é preciso enfrentar com maior determinação o desafio da qualificação dos conselheiros, especialmente da sociedade civil, que precisam incorporar novas competências políticas, éticas e técnicas para desempenhar o papel de representação política no espaço público. É notório que a falta de conhecimento relacionados as atribuições, funcionamento e principalmente sobre planejamento e orçamento público das diversas políticas, são consideradas um dos grandes entraves no avanço do controle social. É por meio das formações que Conselhos serão capazes de atuar com mais eficiência e eficácia no controle social, e conseqüentemente terão resultados qualitativos na busca por políticas públicas que venham atender as demandas da sociedade.

#### **4.3 Instrumentos utilizados pelos Conselhos como mecanismos de controle social.**

Mesmo com os vários instrumentos que garantem a participação social, os Conselhos dispõem de mecanismos para aproximar a sociedade nesses espaços. Foram identificados na análise, os planos municipais, Relatórios de gestão Planejamentos participativos, audiências públicas e Comissões temáticas. Porém pouco se conseguiu extrair quanto as formas da efetividade desses instrumentos para a garantia da participação nos mesmos.

Os Conselhos podem utilizar de várias estratégias no que diz respeito a elaboração, implementação e controle das políticas públicas, mas se não consegue ampliar a maneira como a sociedade civil possa melhorar sua atuação e aproximar seus processos decisórios das demandas reais que a sociedade exige, não conseguirá obter resultados qualitativos.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu um modelo de gestão pública democrático e descentralizado, priorizando a participação da sociedade nas tomadas de decisão política. O estabelecimento deste modelo democrático foi uma resposta aos anseios dos cidadãos brasileiros que pediam pela ampliação dos direitos de participação. Foi o início de uma nova era no Brasil que culminou na criação de várias arenas de participação da sociedade, como é o caso dos conselhos de gestores de políticas públicas, dentre outros.

Tais espaços são essenciais para fomentar a participação popular, que é um quesito notadamente importante para a democracia de uma nação, tal como propõem vários autores, clássicos e contemporâneos, a exemplo de Pateman (1992), Dahl (2005), Avritzer (2015; 2002); Tatagiba (2005), dentre muitos outros.

O controle social é uma ferramenta fundamental para a participação social na administração pública, criada com a finalidade de transformar representantes da sociedade em atores na gestão, com o intuito de orientar as ações do Estado e a aplicação dos recursos de acordo com os interesses da sociedade.

A questão é que muitas vezes os espaços de participação são apenas mais um procedimento de gestão democrática à disposição do gestor, e sua existência por si só não é garantidora de políticas mais justas e condizentes com as demandas da sociedade civil.

Mas, apesar dos problemas, a aposta na participação social permanece. Conforme destaca Pedro Pontual, coordenador da CEAAL/ Brasil – Conselho Latino Americano de Educação “a participação não é um fim em si mesmo. A participação é estratégica para construir a possibilidade de uma democracia efetiva, que represente os interesses do conjunto da sociedade e que seja um espaço de tolerância e de reconhecimento. A Participação também é estratégia para a universalização de direitos (civis, políticos, sociais, ambientais, econômicos, culturais), assim como para a promoção do desenvolvimento” (Ciconello, 2006).

É importante fortalecer espaços de controle social em todas as esferas de governo, para que a sociedade tenha representação dos seus interesses junto ao Estado, reivindicando melhorias e garantindo intervenções e investimentos de acordo com as carências da população nos diferentes setores da administração pública.

Cabe, agora, a todos os interessados, poder público, sociedade civil e cidadãos, se conscientizarem que os Conselhos são um excelente instrumento

democrático, no qual deve ser utilizado, para que melhorias ocorram, para que a sociedade sinta que faz parte da gestão pública. E, comecem a utilizar efetivamente este instrumento, estimulando a participação e demonstrando à sociedade os resultados obtidos.

O aprendizado da democracia via participação passa necessariamente pela conscientização dos cidadãos de seus direitos, que como tais não podem exigir condicionalidades, tão ao gosto de uma sociedade com uma cultura punitiva como a brasileira, nem tampouco serem confundidos como bens de consumo. Em resumo, a luta e a reivindicação por saúde, educação, moradia, transporte, emprego, entre outros, é a luta e a reivindicação por direitos básicos de uma vida digna e não por consumo de bens e serviços daqueles que vivem sob condições de vulnerabilidade social. Isso não significa, por sua vez, que a participação seja dos trabalhadores assalariados por meio dos sindicatos, seja das lideranças dos movimentos sociais, não caia na tentação, com mais frequência do que se gostaria, da sua elitização e da burocratização da participação (FONTES, 1996), fazendo dela um ofício.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUN, Ricardo. RISCADO, Priscila. MENEZES, Monique. **Políticas Públicas: Conceitos e Análise em Revisão**. Revista Agenda Política | Vol.3 – n.2 – julho/dezembro – 2015. p. 12 – 42.

Ana Claudia Chaves Teixeira e Luciana Tatagiba in cadernos do Observatório dos  
ANDRADE, Ilza Araújo Leão de. **Gestão Social e participação: um balanço da literatura**. In: ANDRADE, Ilza Araújo Leão de (Org.). **Desafios da gestão participativa no Nordeste**. Natal: EDUFRN, 2009.

AVRITZER, L. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 18, nº 2, novembro, 2012, p. 383-398.

AZEVEDO, Eder M. de. **Os conselhos gestores no controle popular das políticas públicas**. Jus Navi-gandi, v. 10, n. 887, p. 1-24, dez. 2005.

BOAVENTURA, E. M. **Metodologia da Pesquisa: monografia, dissertação e tese**. São Paulo: Atlas, 2004.

BRASIL. Constituição. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

BRAVO. Maria Inês Souza. **Desafios Atuais do Controle Social no Sistema Único de Saúde (SUS)**. Serviço Social & Sociedade. São Paulo, Cortez, n.88, 2006.

BRAVO. Maria Inês Souza. **Gestão Democrática na Saúde: o potencial dos conselhos**. In: BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA, Potyara, A. P. (Org.). **Política Social e Democracia**. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2001.

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

CARVALHO, Antônio Ivo. **Conselhos de Saúde no Brasil: participação cidadã e controle social**. Rio de Janeiro: Ibam/Fasae, 1995.

CICONELLO, A. and J. Moroni (2005) **‘Participação social no governo Lula. Avançamos?’**, in ABONG (ed.) *A Abong nas Conferências 2005: Criança e Adolescente – Assistência Social*, Brasília: ABONG.

CICONELLO, Alexandre. **A participação social como processo de consolidação da democracia no Brasil**. 2007. pg. 04. Disponível em <http://cebes.org.br/site/wpcontent/uploads/2014/03/A-Participacao-Social-como-processo-de-consolidacao-dademocracia-no-Brasil.pdf>. Acesso em 12 julho 2021.

CORREIA, Maria Valeria Costa. **Controle Social**. Verbete In: Pereira, Isabel Brasil. Dicionário da educação profissional em saúde. Rio de Janeiro: EPSJV, 2008.

COSTA, Valeriano. Políticas Públicas no Brasil: uma agenda de pesquisas. **Rev. Inst. Filos. Ciênc. Hum.**, Unicamp, v. 6, n. 2, p. 135-166, jul./dez. 2015.

CUNHA, Edite da Penha & CUNHA, Eleonora Schettini M. **Políticas públicas e sociais**. In: **Políticas Públicas**. Belo Horizonte: UFMG, 2002. p. 11.

DAHL, R. **Poliarquias**. São Paulo: EDUSP, 2005.

Direitos do Cidadão números 28, 29, 30, 31 Pólis/IEE (2007).

ENAP. **Controle social: módulo: introdução e conceitos básicos**. Brasília, DF, 2015.

FONTES, B. A. S. **Estrutura organizacional das associações políticas voluntárias**. RBCS, São Paulo, ano 11 (32), 1996.

GABRIEL, Graziela Cristina Luiz Damasceno. **Conselhos Gestores com a participação popular na proposição de políticas públicas: um olhar sobre o Conselho de Direito da Criança e do Adolescente**. Trabalho de Conclusão de Especialização em teorias e práticas jurídica e preparação para magistratura estadual. UNESCO, 2012.

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

MOTA, Leonardo de Araújo (Org.). **Capitalismo contemporâneo: olhares multidisciplinares**. Campina Grande: Eduepb, 2014.

PATEMAN, C. Participação e teoria democrática. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PEREZ, Marcos Augusto. **A administração pública democrática: institutos de participação popular na administração pública**. p. 213.

**Políticas públicas**; coletânea / Organizadores: Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi. – Brasília: ENAP, 2006. 2 v.

RIBEIRO, L. C. Q. **República, Democracia e Reforma Social**. In: **Políticas Públicas e gestão local: programa interdisciplinar de capacitação de conselhos municipais**. Orlando Alves dos Santos Júnior et al. (Org.). Rio de Janeiro: Fase. 2003.

RODRIGUES, Marta Maria Assumpção. **Políticas Públicas**. São Paulo: Publifolha, 2010.

RONCONI, Luciana F. de A.; DEBETIR, Emiliana; MATTIA, Clénia de. **Conselhos gestores de políticas públicas: potenciais espaços para a coprodução dos serviços públicos**. Contabilidade, Gestão e Governança, v. 14, n. 3, p. 46-59, set./dez. 2011.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão de literatura**. Sociologias, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

TATAGIBA, Luciana. **Conselhos Gestores de Políticas Públicas e Democracia Participativa: Aprofundando o Debate**. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, 25, p. 209-213, nov. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n25/31122.pdf>. Acesso em 12 de julho de 2021.

VIEIRA, Rejane Esther. **Democracia e Políticas públicas: o novo enfoque da Gestão Pública na construção de espaços públicos de participação no estado de direito no Brasil**. Revista Direitos Fundamentais e Democracia. UNIBRASIL. Vol. 6. p. 16. 2009.

**Social participation in the design, implementation and control of public policies: a look at the role of councils**

**ABSTRACT**

In Brazil, social participation is institutionalized through the Federal Constitution of 1988 and its analysis offers relevant elements for the current debate on public policies. Management Councils are instruments that seek to promote social participation in the processes of elaboration, implementation and control of public policies. This article aims to analyze the challenges faced by management councils in the relationship between State and Society to guarantee the right to social participation in the management of public policies, through an exploratory research through bibliographical analysis carried out in publications of laws, books, articles, theses and dissertations, in addition to contributing to the discussion about the importance of strengthening participatory instances as a guarantee for the maintenance of democracy and the exercise of social control in the acts of public administration.

**KEYWORDS:** Social Participation, Public Policies, Management Councils and Social Control.

**Participación social en el diseño, implementación y control de políticas públicas: una mirada al rol de los consejos**

**RESUMEM**

En Brasil, la participación social está institucionalizada a través de la Constitución Federal de 1988 y su análisis ofrece elementos relevantes para el debate actual sobre políticas públicas. Los Consejos de Gestión son instrumentos que buscan promover la participación social en los procesos de elaboración, implementación y control de las políticas públicas. Este artículo tiene como objetivo analizar los desafíos que enfrentan los consejos de gestión en la relación Estado y Sociedad para garantizar el derecho a la participación social en la gestión de las políticas públicas, a través de una investigación exploratoria a través del análisis bibliográfico realizado en publicaciones de leyes, libros, artículos, tesis y disertaciones, además de contribuir a la discusión sobre la importancia de fortalecer las instancias participativas como garantía para el mantenimiento de la democracia y el ejercicio del control social en los actos de la administración pública.

**PALABRAS CLAVE:** Participación Social, Políticas Públicas, Consejos de Gestión y Control Social.