

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS

A inserção dos conselhos municipais de políticas públicas na  
arquitetura de controles democráticos não eleitorais em Porto  
Alegre

Trabalho preparado para apresentação no V  
Seminário Discente da Pós-Graduação em  
Ciência Política da USP, de 04 a 08 de maio  
de 2015.

Bruno Grisotto Vello (DCP/USP)

Maio  
2015

## **Resumo**

Este trabalho tem por objetivo analisar a o repertório brasileiro de inovação democrática a partir da ideia de *controles democráticos não eleitorais* e compreender os intercâmbios realizados dentro dele por uma de suas instâncias: conselhos municipais de políticas públicas. Procura-se investigar o objeto de estudo a partir de duas perspectivas. A primeira, horizontal, diz respeito às relações dos conselhos municipais com outras instituições de controle social no âmbito municipal; a segunda, vertical, entre instâncias de diferentes esferas de governo. O primeiro movimento de análise procurará conceber uma imagem acerca do universo de instâncias de controle em que os conselhos municipais estão inseridos e do papel desempenhado por eles nesse universo. O segundo se concentrará nas decisões tomadas pelos conselhos de forma articulada. O objetivo é encontrar conexões entre estas decisões, de um lado, e aquelas tomadas sem qualquer alusão à articulação, de outro. Os resultados apontam para ganhos na captação da riqueza das relações entre os conselhos e diferentes experiências de controle.

## **1. A inovação democrática: um problema teórico e empírico**

Democracias aliam em apenas um mecanismo – eleições – dois propósitos diferentes: escolher as melhores políticas ou os melhores políticos e, simultaneamente, controlar a atuação destes, uma vez integrantes do governo. Por um lado, é racional utilizar o voto para ambos os propósitos. Como o desempenho anterior de um governo é uma boa forma de antecipar seu desempenho futuro, mesmo que os eleitores votem de forma prospectiva, eles tendem a levar em conta informações referentes ao passado. Por outro lado, no entanto, votar não deixa de envolver uma espécie de troca, em que a escolha prospectiva do melhor representante ocorra em detrimento de um controle retrospectivo mais efetivo sobre o governo. Essa constatação permite flagrar o caráter limitado das eleições como mecanismos suficientes para assegurar que os governantes maximizem o bem-estar dos cidadãos. Tal limitação, por sua vez, evidencia a importância da inovação democrática e da criatividade institucional, como meios para potencializar a capacidade de controle dos governados sobre seus representantes (MANIN, PRZEWORSKI, STOKES, 2006, p. 132-3).

Este trabalho tem por objetivo analisar a o repertório brasileiro de inovação democrática e compreender os intercâmbios realizados dentro dele por uma de suas instâncias: conselhos municipais de políticas públicas. Procura-se investigar o objeto de estudo a partir de duas dimensões. A primeira, horizontal, diz respeito às relações dos conselhos municipais com outras instituições de controle social de âmbito municipal e local; a segunda, vertical, entre instâncias de diferentes esferas de governo – estadual e federal. Representando um primeiro movimento após a criação do projeto de dissertação de mestrado, a ideia é, neste momento, realizar uma primeira análise de dados pautada em decisões tomadas pelos conselhos municipais, e, a partir dela, apontar possibilidades a serem contempladas no futuro.

Uma vez que a democracia não é formada por instituições operando no vácuo, pensar na inovação de seu desenho institucional é, em boa medida, pensar na inovação de uma miríade de instituições conectadas e interdependentes. Esforços teóricos voltados à compreensão dessa conexão têm sido empreendidos pela recente tendência dos estudiosos do tema em analisar a relação entre deliberação e democracia a partir de uma abordagem sistêmica. Em decorrência da complexidade institucional que envolve o

regime político democrático, o ajuste do olhar realizado por essa literatura, concentrada nos chamados sistemas deliberativos, traz uma série de vantagens. Em primeiro lugar, permite ampliar a escala de análise para pensar a tomada de decisão a partir de uma variedade de *loci* de deliberação que interagem entre si em um ambiente político marcado por interesses, negociação e conflito. Em segundo, possibilita compreender o papel de uma instituição a partir de sua relação com os papéis desempenhados por outras instituições. Ou seja, viabiliza a compreensão da divisão de trabalho que existe entre partes de um sistema, cujas funções podem apresentar relações, tanto de complementariedade, quanto de deslocamento (*displacement*). Por fim, permite olhar para as limitações de um sistema deliberativo de forma mais localizada, e prescrever instituições de maneira mais precisa para dar conta de seus problemas (MANSBRIDGE, BOHMAN, CHAMBERS, CHRISTIANO, FUNG, PARKINSON, THOMPSON, WARREN, 2012)<sup>1</sup>.

Olhar para o mundo político dessa forma permite avistar um vasto campo de experimentação, movimentos de descentralização política, criação de instituições de controle dentro do aparato estatal, e pluralização de experiências de participação social, não apenas no Brasil, como também em outros países, tais quais Colômbia, México, África do Sul e China (ISUNZA VERA, GURZA LAVALLE, 2013), e mesmo no hemisfério norte (PAPADOPOULOS, 2012). O repertório contempla

[...] “instâncias colegiadas para a definição e fiscalização de políticas, para a elaboração de prioridades no terreno do planejamento ou da atribuição de gasto público, comitês participativos em diferentes instâncias da administração pública, ombudsman, leis de transparência, instituições eleitorais de caráter civil, observatórios cidadãos, comissões de vigilância, ouvidorias, vedorias e comitês cidadãos, painéis cidadãos, jurados cidadãos, para mencionar apenas alguns casos (ANSELL, GINGRICH, 2006; ISUNZA, GURZA LAVALLE, 2010 *apud* GURZA LAVALLE, ISUNZA VERA, 2011).

---

<sup>1</sup> Essa literatura teórica opera a partir de um registro normativo, considerando que uma “democracia saudável” deve apresentar qualidade deliberativa a partir de uma perspectiva geral. Nesse sentido, é possível que haja instituições que cumpram pouco, ou até negativamente os ideais deliberativos, mas que, quando analisadas em conjunto com outras instituições, possam representar parte de uma divisão de trabalho que, no geral, traga um bom sistema deliberativo. Minha intenção em mobilizar essa ideia é argumentar que olhar para instituições políticas de maneira isolada pode trazer déficits cognitivos importantes no que tange à compreensão do papel desempenhado por ela.

No caso brasileiro, essa pluralização de experiências é visível principalmente após 1988. Para se ter uma ideia da dimensão dessa pluralização no país, somente no caso dos conselhos gestores de políticas públicas, no nível municipal, existem 43.156 instâncias (BUVINICH, 2014). Na esfera estadual, são um total de 541 em funcionamento, sendo em média, 20 por estado (ALMEIDA, TATAGIBA, 2012). Há ainda, 31 conselhos nacionais sediados no Distrito Federal (IPEA, 2013).

Talvez mais instigados pelos questionamentos trazidos pela experiência brasileira do que pela dimensão teórica do problema da inovação democrática e dos sistemas deliberativos, mas, de qualquer forma, oferecendo insumos para o entendimento da relevância de uma abordagem sistêmica, autores começam a olhar instituições participativas (IPs) e outras instâncias de controle social, a partir da relação entre elas. Alguns buscam caracterizar a diversidade de experiências como elementos de uma arquitetura da participação, ou como “*regimes de controle social democrático em escalas municipal, estadual ou nacional*” (ISUNZA VERA, GURZA LAVALLE, 2012, p. 106). Para esses autores,

diagnosticar as principais características arquitetônicas dessas inovações institucionais encerra a promessa de aproveitar a riqueza da análise detalhada a respeito de instâncias específicas de participação e representação cidadã e da sociedade civil, sem, contudo, abrir mão de uma visão sintética que permita identificar *regimes* nacionais e subnacionais de controles democráticos (*Ibidem*, 108).

De maneira igualmente relevante, outras autoras, focando os conselhos, argumentam que essas instâncias estabelecem-se sobre uma “dupla ancoragem” política (societal e institucional). Estão imersas em um cenário hipertrófico de mecanismos de controle social cujas atribuições específicas conformam fronteiras nebulosas e cujas relações ocorrem não apenas no registro da diferenciação e complementação, mas, principalmente, no da superposição e conflito. Considerando esse cenário, essas autoras argumentam ser insuficiente analisar instâncias participativas com base apenas em suas dinâmicas internas, sendo necessário “ampliar o horizonte de problemas a considerar” (ALMEIDA, TATAGIBA, 2012, p. 72).

Ademais, o fomento dessas experiências e da articulação entre elas coloca-se também como uma questão política estratégica para o governo federal. Segundo Abers, Serafim e Tatagiba (2014, p. 326), o governo Lula contou com uma entrada na burocracia estatal de ativistas que, conectados aos movimentos sociais, teriam buscado elevar o campo de ação de espaços participativos para além dos âmbitos municipais. É plausível imaginar que entre os frutos desse movimento esteja o aumento da média anual do número de conselhos nacionais criados, que passou de 1,16 entre 1990 e 2002 para 2,28 entre 2003 e 2010. (BUVINICH, 2014). O interesse de governo também pôde ser evidenciado na tentativa de organizar as diferentes experiências a partir do Decreto 8.243 de 2014, que buscou oficializar a Política e o Sistema Nacional de Participação Social<sup>2</sup>. Ao padronizar nomenclaturas e atribuições de diferentes instâncias e mecanismos de participação, o Executivo Federal tornou públicas suas intenções de fortalecê-la a partir de uma perspectiva articulada. Isso fica claro quando se analisa o conteúdo do Decreto. Entre seus objetivos, constava a promoção da “*articulação entre instâncias e mecanismos de participação*” (BRASIL, 2014, grifos do autor), o que se traduzia, por exemplo, no caso dos conselhos, na diretriz de que estes deveriam acompanhar as conferências de políticas. Outro objetivo declarado pela legislação envolvia o incentivo para a criação de conselhos e o fortalecimento da participação nos diferentes níveis da federação – responsabilidade assumida, então, pela própria Secretaria-Geral da Presidência da República, ator protagonista na negociação em torno da peça legal (*ibidem*).

Em suma, vertentes tradicionais da Ciência Política reconhecem as limitações do voto, as quais levam ao fortalecimento dos mecanismos não eleitorais de controle. Em perspectiva teórica, essa questão tem sido enfrentada a partir de uma abordagem sistêmica (sistemas deliberativos). No Brasil, ela se coloca como um problema não apenas teórico, mas também empírico a ser resolvido, tanto do ponto de vista da parcela da academia debruçada sobre experiências de inovação surgidas na nova institucionalidade política, quanto do ponto de vista da prática política operada no governo federal.

---

<sup>2</sup> Apesar de frustrada a tentativa de manter vigente o decreto, olhar para o seu conteúdo é suficiente para entender o horizonte de possibilidades do governo contemplava a preocupação em articular as diferentes experiências de inovação democrática.

## 2. Inovação democrática vista pela ótica dos controles democráticos não eleitorais

Mas como dar conta da grande variedade de experiências? Ou ainda, como considerá-las de forma que possam ser analisadas conjuntamente? A saída analítica escolhida por este trabalho é colocá-las sob o quadro desenvolvido por Isunza Vera e Gurza Lavallo (2013), dos controles democráticos não eleitorais (CDNE). Em busca da definição de um conceito, CDNE são experiências de *controle*, na medida em que atendem à definição relacional de Dahl:

*[...] a relation among actors such that the preferences, desires, or intentions of one or more actors bring about conforming actions, or predispositions to act, of one or more actors. Control is thus a causal relationship: the actions of one actor are interpreted as having been brought about, or caused by, the preferences of other actors. For example, Alpha's desires cause Beta to do x, or intend to do x, or acquire a predisposition for doing x (1982, p. 17).*

Todavia, se tal definição abrange essa variedade de experiências, ela também é laxa o bastante para compreender expedientes de controle que estão do lado de fora do escopo da inovação, tais como ideia de pesos e contrapesos associada ao pensamento político norte-americano tradicional. É necessário limitar o conceito. São controles *democráticos*, no sentido de que são os cidadãos (individual e coletivamente, de forma informal, bem como por meio de organizações civis) que incidem sobre as ações das autoridades políticas. Por fim, são *não eleitorais*, uma vez que a dificuldade de captá-los advém justamente do fato de que são eclipsados pela atenção dada às eleições, afinal de contas, eles ocorrem do lado de fora dessa região central da vida política (ISUNZA VERA, GURZA LAVALLE, 2013, p. 10-2).

Utilizar esse conceito permite dividir as experiências em três tipos distintos. Em primeiro lugar, controles *institucionais*, que compreendem a prestação de contas horizontal (dentro do próprio Estado), mas passível de ativação por iniciativa da sociedade. Esses são os casos, por exemplo, das ouvidorias e controladorias públicas. Em segundo lugar, iniciativas *institucionais mistas*, ou híbridas, em que o controle é exercido por representantes da sociedade inseridos formalmente no Estado, geralmente sob a mediação de atores estatais. Os casos brasileiros emblemáticos são os conselhos gestores de políticas públicas e os orçamentos participativos. Por fim, o conceito

também permite trabalhar com experiências *extra-institucionais* que correm do lado de fora do escopo oficial do Estado e exercem controle por meio de um canal não pré-estabelecido ou regulado. São os casos de protestos ou de redes da sociedade civil, como, por exemplo, a Rede Nossa São Paulo (GURZA LAVALLE, CARLOS, GUICHENEY, DOWBOR, 2013)<sup>3</sup>.

Considerando a seção anterior – e passando a inserir as experiências de inovação institucional da democracia sob o arcabouço conceitual dos CDNE –, pode-se argumentar que a interlocução entre as partes de um sistema de CDNE não é uma questão irrelevante. Mas por que seria importante atacá-la a partir de conselhos gestores de políticas públicas? Esta seção argumenta que, apesar de atribuir efeitos à articulação dos CDNE e colocar os conselhos em um lugar privilegiado nesse exercício, a literatura de IPs não o tem feito a partir de uma atenção mais sistemática à riqueza do mundo de controles onde se inserem seus objetos de estudo. E é procurando preencher esta lacuna que este trabalho se insere.

Conselhos gestores de políticas públicas são instâncias de controle e representação societal compostas de forma conjunta entre sociedade e Estado, e voltadas à incidência sobre uma área ou setor de políticas públicas, ou sobre aspectos intersetoriais de duas ou mais áreas (TATAGIBA, 2002). Na arquitetura de CDNE, os conselhos figuram, como já dito acima, nos controles institucionais mistos. Diferentemente de outras instâncias de caráter híbrido, os conselhos destacam-se pelo seu elevado grau de institucionalização, o qual lhes fornece maior capacidade de sobrevivência no interior da estrutura estatal, sendo capazes de resistir a mudanças entre governos de diferentes orientações. Essas características despertam o interesse da literatura sobre IPs, tornando os conselhos foco crescente dos estudos sobre o tema (ALMEIDA, CAYRES, TATAGIBA, no prelo).

A despeito das diferentes ênfases e expectativas acerca do papel exercido por esses espaços, e da considerável variedade de significados atribuídos ao termo “articulação”<sup>4</sup>, a capacidade dos conselhos de, em alguma medida, colocar-se

---

<sup>3</sup> Há um elenco completo desse repertório nas páginas 74 e 75.

<sup>4</sup> Sem pretensão de realizar uma análise exaustiva, as diferentes concepções de analistas quanto ao significado de “articulação dos conselhos” podem organizadas em duas principais categorias. A primeira delas, horizontal, remete às relações desses espaços com outras instâncias de CDNE presentes na mesma

politicamente em relação a outras arenas e comportarem, em seu interior, atores de diferentes origens, tem sido vista por seus estudiosos, e pelos que militam no campo, como um aspecto crucial para o sucesso desses espaços. Mais ainda, apesar de a atenção voltada para as IPs como parte de uma *arquitetura* de controle social ser uma investida mais recente da literatura (ISUNZA VERA, GURZA LAVALLE, 2012; TEIXEIRA, SOUZA, LIMA, 2012), a articulação dos conselhos tem sido valorizada já há mais de uma década. Mais ou menos determinados pela respectiva concepção utilizada, diagnósticos possíveis quanto aos efeitos da articulação dos conselhos têm apontado para o fortalecimento da gestão pública; a legitimação dos espaços participativos como locais de representação da sociedade; a formação de uma agenda participativa comum; a superação da fragmentação setorial das políticas públicas; o empoderamento da sociedade civil; e, por fim, o fortalecimento do poder político dos conselhos, como instâncias capazes de pressionar o Executivo e o Legislativo (SOUTO, PAZ, 2003). Alguns desses diagnósticos têm sido reiterados mais recentemente. Já no registro dos CDNE, autores afirmam que a participação estratégica da sociedade civil por meio de filiações superpostas em espaços institucionais mistos pode, por exemplo, criar redes societárias de controle que ampliam seu campo de atuação e sua influência sobre o Estado. Afirmam ainda que a articulação dos CDNE entre si tem o poder de potencializar seus alcances sobre a atividade das instituições políticas (GURZA LAVALLE, CARLOS, GUICHENEY, DOWBOR, 2013).

No entanto, quanto realmente se sabe sobre essas questões? Antes mesmo de pensar nas possíveis implicações da articulação, parece ser válido perguntar-se como ela ocorre na prática. Como a academia identifica isso, levando em consideração a relevância de se estudar instâncias de controle não eleitoral para além de apenas uma realidade específica?

Desde o início da década, a relação dos conselhos que vem sendo mais fortemente problematizada, tanto na perspectiva horizontal quando vertical, diz respeito às conferências de políticas públicas. Estas instâncias têm sido vistas como experiências

---

esfera (orçamentos participativos, fóruns temáticos de políticas públicas, conferências de políticas, entre outros); com movimentos sociais e atores da sociedade civil; ou com conselhos de outras áreas, explorando a ideia de intersetorialidade das políticas públicas. A segunda concepção de articulação, vertical, por sua vez, refere-se às relações entre conselhos e instâncias de controle presentes em diferentes esferas de governo (SOUTO, PAZ, 2003).

que canalizam as demandas dos movimentos sociais, locais de articulação de comunidades de políticas voltadas à reforma das políticas públicas setoriais. No caso da saúde, por exemplo, a aliança entre atores em direção à reforma do sistema teria se solidificado nos conselhos, manifestando-se, em seguida, nas conferências (CÔRTEZ, 2002). A partir de uma ótica mais institucionalista, não obstante a grande influência que processos conferencistas sofrem de mudanças macropolíticas e orientações ideológicas dos governos, a literatura afirma que:

[...] os conselhos de políticas públicas, particularmente em nível nacional, são decisivos no estabelecimento das regras complementares das conferências, por meio da produção de resoluções que definem a dinâmica de trabalho de cada 'processo' (NASCIMENTO, 2004; MULLER *et al.*, 2006, *apud* CÔRTEZ, 2011, p. 140).

Há também alguma referência da literatura, neste caso a partir da perspectiva vertical, sobre as relações entre conselhos em diferentes esferas de governo. No entanto, em muitos desses estudos, essas relações não passam de suposições, sobre as quais os textos discorrem sem muita problematização.

Em análise realizada por Côrtes (2009, p. 68), a autora afirma que, por meio de ação estratégica, uma comunidade de política reformadora na área da saúde conseguiu estabelecer-se como o ator preponderante dentro do Conselho Nacional de Saúde. No entanto, a comunidade acabou se isolando no conselho e o centro de decisão sobre a política pública foi deslocado para outro espaço - as comissões intergestores bipartites e tripartite. Ao realizar essa análise, Côrtes afirma: "[o] Conselho Nacional, *com sua capacidade de influir sobre os conselhos estaduais e municipais*, tornava-se o principal veículo de consolidação da nova comunidade". É interessante notar que esta é a última frase do texto, de forma que essa capacidade é dada, e nada mais é dito sobre ela. A mesma autora, voltada desta vez à área da assistência social, afirma que os conselhos nacionais, "constituídos a partir 'de cima', integram o nível superior de um grande arranjo interorganizacional de organizações intermediárias, que interagem com organizações [...] pertencentes ao nível inferior, formados a partir de baixo" (CÔRTEZ, 2015, p. 129). Para Almeida e Tatagiba (2012), por sua vez, os conselhos são "articulados desde o nível federal". Seguindo essa ideia, Isunza Vera e Gurza Lavalle (2012, p. 120), também trazem sua própria suposição. Para eles, a estrutura conselhistas

opera em uma lógica federativa que “corre nos dois sentidos, de cima para baixo e vice-versa, isto é, do plano municipal para o federal”.

Essas proposições são plausíveis, afinal, conselhos estão intimamente ligados às áreas de políticas públicas, as quais operam de acordo com o sistema federativo. No entanto, não se sabe com maior precisão como essa articulação ocorre, e como isso se traduz na atuação dos conselhos<sup>5</sup>. Apesar de não parecer óbvia, essa questão vem figurando recentemente (e de forma recorrente) na argumentação dos autores, porém de forma pouco problematizada. Essa constatação parece encontrar guarida em análise bibliométrica recente de 537 artigos, dissertações e teses sobre conselhos publicados entre 2000 e 2011. 70% dos estudos analisados concentram-se em uma esfera específica de governo, entre elas principalmente a municipal (53%). Esforços de comparação de diferentes esferas, por sua vez, representam 20% dos estudos, e consistem em um movimento iniciado com mais vigor nos últimos anos, o que pode sugerir que essa abordagem pouco problematizada da questão seja fruto de um interesse ainda recente em ampliar o foco de análise sobre o tema (ALMEIDA, CAYRES, TATAGIBA, no prelo).

Por outro lado, a academia parece ter escolhido instâncias específicas (conferências, conselhos nacionais), para então aferir (ou supor) os intercâmbios realizados entre elas e os conselhos. É plausível fazê-lo, na medida em que uma série de expectativas foi depositada sobre elas e sobre a possibilidade de que esses intercâmbios levassem a um incremento da capacidade da sociedade civil de imputar preferências e demandas no Estado. Não obstante, dada a notável pluralidade de experiências de CDNE na realidade política nacional, é possível que partes desses intercâmbios estejam sendo negligenciadas, e que essa capacidade esteja sendo cumprida por outras vias que não as convencionalmente analisadas. Dessa forma, um olhar mais atento a essas diferentes possibilidades de articulação pode ser capaz de melhor iluminar o funcionamento dos conselhos como partes de uma arquitetura nacional de controle democrático não eleitoral.

---

<sup>5</sup> Acredito que seja importante destacar aqui a recorrente alusão dos pesquisadores a uma questão que, apesar de não problematizada a fundo, não me parece óbvia (nem sua ocorrência, nem suas implicações), e que todavia, parece fazer parte de um desenvolvimento mais recente da literatura.

### 3. Conselhos, decisões, e arquitetura de CDNE

Este trabalho oferece um primeiro olhar sistemático sobre as instâncias de CDNE com as quais os conselhos lidam quando tomam suas decisões, buscando padrões que possam ser contrastados com aqueles apresentados até agora pela literatura. Para isso serão analisados os atos administrativos emitidos pelos conselhos municipais de Porto Alegre, RS, entre os anos 2005 e 2011.

De forma geral, essa abordagem parte de um esforço de maior escopo pautado no debate recente da literatura em torno da efetividade das instituições participativas (AVRITZER, 2010; PIRES, 2011), ou seja, de sua capacidade de gerar impactos (*outcomes*) sobre a qualidade das políticas públicas. Diante da dificuldade de encontrar boas variáveis independentes que expliquem esses impactos, Gurza Lavalle (2011) defende que, em vez de concentrar o olhar para *outcomes*, devem ser utilizados *outputs* dos conselhos como unidade empírica. Essa estratégia, ao relacionar aquilo que os conselhos efetivamente produzem com variáveis de performance de políticas públicas, permitiria escapar da tentação de utilizar argumentos causais pouco convincentes.

Ao trabalho aqui desenvolvido, é possível aproveitar dados produzidos a partir desta unidade empírica (e assim economizar esforços) pela seguinte razão: em um número não desprezível de seus atos administrativos, conselhos informam as articulações que empreenderam para tomar suas decisões; mais ainda, algumas dessas decisões são direcionadas diretamente a outras instâncias de CDNE. Dessa forma é possível flagrar a atuação articulada do conselho não a partir da escolha anterior de uma ou outra instância específica de CDNE com a qual ele se relaciona, mas a partir de uma visão geral de todas as instâncias com as quais lida ou em direção às quais fluem suas decisões.

O ponto de partida para a análise é o banco montado para o projeto Desigualdade Política e Representação Extra-parlamentar, desenvolvido no âmbito do Centro de Estudos da Metrópole (CEM). O projeto realiza a descrição sistemática das decisões tomadas pelos conselhos municipais de políticas públicas. Para isso, foram desenvolvidos bancos de dados constando todas as decisões tomadas por essas IPs em

algumas capitais brasileiras, entre os anos de 2005 e 2011. Entre essas cidades encontra-se Porto Alegre, escolhida para o presente trabalho.

A análise realizará dois principais movimentos. Em primeiro lugar, um mais descritivo, procurando conceber uma imagem acerca do universo de instâncias de CDNE em que os conselhos municipais de Porto Alegre estão inseridos e o papel desempenhado por eles nesse universo. Um segundo movimento, mais analítico, concentrar-se-á não exatamente na articulação, mas nas decisões tomadas pelos conselhos de forma declaradamente articulada. O objetivo será encontrar conexões entre estas decisões, de um lado, e aquelas tomadas sem qualquer alusão a outras instâncias de CDNE, de outro.

### ***Papel dos conselhos em relação às instâncias articuladas***

Para este primeiro movimento, foram consideradas, como unidade empírica, menções realizadas pelos conselhos, quando da publicação de seus atos administrativos, às diferentes instâncias de CDNE. Nesse sentido, o mesmo ato normativo pode trazer menções a diferentes instâncias, de forma que o número total de menções (342) é maior que o número total de decisões (317), as quais serão analisadas na próxima parte.

Quatro conselhos de Porto Alegre lideram o número de menções a instâncias de CDNE, concentrando juntos 95,32% delas: Conselho Municipal de Assistência Social (52,34%), Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (30,99%), Conselho Municipal de Saúde (9,36%) e Conselho Municipal de Educação (2,63%).

Esses quatro conselhos podem ser colocados dentro de um mesmo grupo, se considerarmos uma variável chamada “indução federal”, à qual autores atribuem papel determinante para a conformação do perfil e do alcance territorial dos conselhos. Essa variável diz respeito a esforços realizados pelo governo federal para potencializar a capilaridade de determinados conselhos no território nacional (GURZA LAVALLE, BARONE, no prelo). Consoante a diferentes “doses” de indução federal, esses espaços podem ser divididos em três padrões. Em primeiro lugar, com maior alcance, estão exatamente os quatro conselhos citados acima (C1, na tabela 1), os quais fazem parte de sistemas de políticas e geralmente exercem controle sobre fundos orçamentários

setoriais. Sua difusão foi marcada por uma forte indução do operada pelo governo federal, o qual condicionou, à criação dessas instâncias, a transferência de recursos para administrações estaduais e municipais. Em segundo lugar, há os conselhos e indução federal moderada e existência irregular de fundos. Esse conjunto (C2), que apresenta uma vinculação menos estruturada a suas respectivas áreas de políticas, é formado por conselhos de cultura, habitação, meio ambiente, entre outros. Há, por fim, um terceiro conjunto (C3), formado por conselhos pertencentes a aspectos transversais das áreas da políticas, cuja criação e manutenção depende em grande medida da discricionariedade dos prefeitos municipais. No caso de Porto Alegre, é possível constatar o papel periféricos dos tipos C2 e C3 quanto ao número de menções a outras instâncias.

A tabela 1 apresenta os dados descritos acima, e organiza as menções entre aquelas direcionadas a instâncias de CDNE presentes no município (perspectiva horizontal) e aquelas de atuação estadual ou federal (perspectiva vertical).

**Tabela 1 – Número de menções a instâncias de cdne realizadas por cada conselho**

CONSELHOS (POR TIPO DE INDUÇÃO FEDERAL)	MENÇÕES (HORIZONTAL)	MENÇÕES % (HORIZONTAL)	MENÇÕES (VERTICAL)	MENÇÕES % (VERTICAL)	TOTAL	TOTAL %
<b>C1</b>	<b>272</b>	<b>94,77%</b>	<b>54</b>	<b>98,18%</b>	<b>326</b>	<b>95,32%</b>
CMAS	158	55,05%	21	38,18%	179	52,34%
CMDCA	92	32,06%	14	25,45%	106	30,99%
CME	0	-	9	16,36%	9	2,63%
CMS	22	7,67%	10	18,18%	32	9,36%
<b>C2</b>	<b>10</b>	<b>3,48%</b>	<b>1</b>	<b>1,82%</b>	<b>11</b>	<b>3,22%</b>
CMC	2	0,70%	0	-	2	0,58%
COMAM	2	0,70%	1	1,82%	3	0,88%
COMATHAB	1	0,35%	0	-	1	0,29%
COMEMP	1	0,35%	0	-	1	0,29%
COMUI	4	1,39%	0	-	4	1,17%
<b>C3</b>	<b>5</b>	<b>1,74%</b>	<b>0</b>	<b>-</b>	<b>5</b>	<b>1,46%</b>
CMAA	2	0,70%	0	-	2	0,58%
CMJS	1	0,35%	0	-	1	0,29%
COMCET	2	0,70%	0	-	2	0,58%
<b>TOTAL</b>	<b>287</b>	<b>1</b>	<b>55</b>	<b>1</b>	<b>342</b>	<b>100,00%</b>

A comparação horizontal-vertical torna-se interessante quando analisadas as instâncias que são objeto de menção dos conselhos. O espalhamento da presença dos conselhos municipais no mundo de controles não eleitorais em Porto Alegre chama

atenção ao observarmos a tabela 2. Instâncias de CDNE extra-institucionais (CDNE-EI) são objeto de 17,42% das menções realizadas pelos conselhos. De um lado, elas compreendem comissões e comitês municipais para discussão de temas específicos, bem como eventos criados *ad-hoc* (3,83%). De outro, a grande maioria das menções às instâncias de CDNE-EI são os pouco estudados fóruns temáticos (13,59%) – instâncias constituídas pela sociedade civil para discussão de temas relacionados a políticas sociais – principalmente direitos da criança e do adolescente, e direitos dos idosos.

**Tabela 2 – Número de menções recebidas por cada instância de CDNE**

INSTÂNCIAS ARTICULADAS	MENÇÕES (HORIZONTAL)	MENÇÕES % (HORIZONTAL)	MENÇÕES (VERTICAL)	MENÇÕES % (VERTICAL)	TOTAL	TOTAL %
<b>CDNE-IM</b>	<b>237</b>	<b>82,58%</b>	<b>45</b>	<b>81,82%</b>	<b>282</b>	<b>82,46%</b>
AUDIÊNCIA PÚBLICA	2	0,70%	0	-	2	0,58%
CONFERÊNCIA DE POLÍTICAS	34	11,85%	6	10,91%	40	11,70%
CONSELHO GESTOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS	10	3,48%	39	70,91%	49	14,33%
INSTÂNCIA SUBORDINADA A CONSELHO	115	40,07%	0	-	115	33,63%
ORÇAMENTO PARTICIPATIVO	76	26,48%	0	-	76	22,22%
<b>CDNE-I</b>	<b>0</b>	<b>-</b>	<b>5</b>	<b>9,09%</b>	<b>5</b>	<b>1,46%</b>
MINISTÉRIO PÚBLICO	0	-	5	9,09%	5	1,46%
<b>CDNE-EI</b>	<b>50</b>	<b>17,42%</b>	<b>5</b>	<b>9,09%</b>	<b>55</b>	<b>16,08%</b>
COMISSÕES, COMITÊS E EVENTOS AD-HOC	11	3,83%	5	9,09%	16	4,68%
FÓRUM TEMÁTICO	39	13,59%	0	-	39	11,40%
<b>TOTAL</b>	<b>287</b>	<b>100,00%</b>	<b>55</b>	<b>100,00%</b>	<b>342</b>	<b>100,00%</b>

Os outros 82,58% de menções direcionadas ao plano municipal e local dizem respeito a instâncias de CDNE institucionais mistas (CDNE-IM). Conferências municipais e o orçamento participativo são os destinatários de 11,85% e 26,48% das demandas respectivamente. Este resultado é interessante, pois, apesar de ser esperada uma presença forte do orçamento participativo, dado o peso que ele carrega na história política de Porto Alegre, o número de referências às conferências municipais é menor do que o esperado, principalmente se considerarmos o protagonismo normalmente atribuído aos conselhos na organização e condução dessa IP. Por fim, a maior concentração de menções dos conselhos de Porto Alegre, na perspectiva horizontal, está em instâncias que lhes são subordinadas, com 40,07% das menções. Essas instâncias podem ser consideradas conselhos submunicipais de programas ou equipamentos/unidades da política pública. Envolvem conselhos locais e distritais de saúde, conselhos tutelares e comissões regionais de assistência social (CORAS). Elas

estão espalhadas pelas diferentes regiões da cidade e, apesar de pouco se saber acerca delas, parecem funcionar como braços regionalizados dos conselhos.

Quando consideramos a perspectiva vertical, padrão diferente emerge. Há tentativas, por parte dos conselhos, de recorrer ao ministério público, buscando ativá-lo para realizar alguma investigação, o que se pode considerar um caso de CDNE institucional (CDNE-I). No entanto, o grande protagonismo é dos conselhos estaduais e nacionais de políticas públicas, com 70,91% das menções, seguidos pelas conferências presentes, também nestes níveis, com 10,91%. Por um lado, é esperada a constatação de que a atuação do conselho no sentido vertical seja circunscrita a menos instâncias do que ocorre no sentido horizontal, até porque não há instâncias subordinadas aos conselhos em outros níveis, e, a despeito da existência de experiências supramunicipais de orçamento participativo, seu peso é realmente maior no nível local. No entanto, é interessante notar que, não fossem as arquiteturas nacionais de conferências e conselhos gestores, alusões a instâncias de outras esferas se restringiriam a um número muito reduzido de menções ao ministério público e a alguns eventos *ad-hoc*. Ainda assim, era esperada uma maior presença das conferências, tanto municipais, quanto estaduais e nacionais no mundo de articulações dos conselhos de Porto Alegre. Levando em conta ambas as perspectivas (horizontal e vertical), elas figuram em quarto lugar quanto ao número de menções por parte dos conselhos presentes na cidade.

Mas como exatamente o conselho se coloca nesse mundo de instâncias de controle? Com qual propósito os conselhos de Porto Alegre fazem alusão a elas nos atos administrativos que emitem nos diários oficiais? Para responder a essas perguntas foi criada a variável “tipo de articulação”, que busca apreender a substância das menções realizadas pelos conselhos, principalmente no que tange à noção de autoridade presente nelas. Duas categorias dizem respeito a decisões em que essa autoridade é mais diretamente direcionada. “Incide sobre” é a categoria utilizada quando o conselho é o sujeito do fluxo de autoridade direcionado sobre outra instância. Nesses casos essa instância é a própria destinatária do ato administrativo emitido. “Recorre a/obedece” diz respeito a decisões cujo fluxo de autoridade é oposto em relação à primeira categoria. Nesses casos, o conselho toma decisões em que recorre ao apoio político de outra instância, ou afirma obedecer a regras ou prazos estabelecidos por ela. Novamente, o

destinatário desses atos administrativos são as instâncias articuladas. A terceira categoria, “Participa/publica informações” compreende decisões que, em si, não envolvem exercício de autoridade. São decisões em que o conselho apresenta a escolha de representantes para participarem de reuniões e eventos organizados por outras instâncias, ou decisões em que o conselho apenas publica informações referentes a elas. No primeiro caso, o destinatário da decisão é o próprio conselho; no segundo, é a instância cujas informações estão sendo comunicadas. Finalmente, a quarta categoria, “Considera”, envolve um fluxo difuso de autoridade e compreende os casos em que o conselho, ao tomar decisões, reconhece formalmente a autoridade de outra instância. Por exemplo, o conselho pode considerar diretrizes ou demandas estabelecidas por uma instância para regulamentar uma política local, assim como pode tomar decisões baseando-se em uma avaliação realizada por uma instância subordinada a ele. Este é o único caso em que o destinatário direto da decisão não é o conselho, tampouco a instância com a qual se articula (esta é apenas citada), mas, comumente, o poder público ou associações da sociedade civil. Algumas vezes, a articulação que ocorre aqui é uma forma de o conselho legitimar suas decisões.

A tabela 3 ilustra como essa variável, “tipo de articulação”, se distribui nas diferentes menções realizadas pelos conselhos. Sua análise, juntamente com as análises realizadas acima, permite fechar o quadro acerca do papel que exercem os conselhos de Porto Alegre em relação ao mundo de CDNE que os envolve. Limitando-se a Porto Alegre, a maioria das menções dos conselhos municipais é classificada nas categorias “Considera” (51,22%) e “Incide sobre” (40,42%). O primeiro caso costuma envolver a consideração de demandas do Orçamento Participativo para a transferência de recursos de fundos orçamentários especiais a entidades da sociedade civil, bem como a determinação, às entidades cujos convênios com a prefeitura passam pelo crivo do Conselho de Assistência Social, de que estas estejam sujeitas à avaliação de instâncias de CDNE, tais como as Comissões Regionais de Assistência Social (CORAS). Os segundo caso, por sua vez, refere-se principalmente ao exercício, por parte do conselho, de regulação e gestão das instâncias que lhes são subordinadas. Um exemplo é a gestão eleitoral do processo de escolha de conselheiros tutelares que terão cadeiras no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

**Tabela 3 – Número de menções realizadas a instâncias de cdne por cada tipo de articulação**

TIPO DE ARTICULAÇÃO	HORIZONTAL	HORIZONTAL (%)	VERTICAL	VERTICAL (%)	TOTAL	TOTAL (%)
CONSIDERA	147	51,22%	26	47,27%	173	50,58%
INCIDE SOBRE	116	40,42%	1	1,82%	117	34,21%
RECORRE A/OBEDECE	0	0,00%	5	9,09%	5	1,46%
PARTICIPA/PUBLICA INFORMAÇÕES	23	8,01%	17	30,91%	40	11,70%
OUTROS	1	0,35%	6	10,91%	7	2,05%
<b>TOTAL</b>	<b>287</b>	<b>100,00%</b>	<b>55</b>	<b>100,00%</b>	<b>342</b>	<b>100,00%</b>

Ao considerarmos a dimensão vertical, o desenho se altera consideravelmente. Em 9,09% dos casos os conselhos recorrem a instâncias presentes em outras esferas para buscar apoio político (conselhos nacionais e estaduais), realizar denúncias (ministério público), ou afirmar obedecerem a prazos estabelecidos por elas (conferências nacionais). A maioria dos casos (aproximadamente 78%), todavia, envolve a participação dos conselhos de Porto Alegre em conselhos e conferências estaduais e nacionais (30,91%) e a consideração, por parte dos primeiros, de diretrizes e normatizações produzidas por essas instâncias acerca dos desenhos das políticas públicas (47,27%). Ou seja, as dimensões horizontal e vertical têm em comum apenas a forte presença da categoria “considera”. Ainda assim, a forma como isso é feito no município (consideração de demandas e reconhecimento da autoridade de avaliação de instâncias locais) e diferente da forma como isso ocorre em relação a outras esferas (consideração de diretrizes e normatizações estabelecidas pelas instâncias, como forma de legitimar decisões locais).

#### *As decisões tomadas pelos conselhos de forma articulada*

Passemos agora para a análise dos atos administrativos emitidos pelos conselhos. A ideia aqui não é olhar para a forma como o conselho se posiciona em relação a outras instâncias de CDNE, mas concentrar-se sobre os tipos de decisões que tomam quando o fazem de forma articulada. A principal pergunta que guiará esta parte é: há diferença entre o perfil de decisões tomadas pelos conselhos se compararmos aquelas em que há articulação com aquelas em que isso não ocorre?

Para responder a essa pergunta, será utilizada a tipologia produzida em Gurza Lavalle, Voigt e Serafim (no prelo, p. 22) para classificar as decisões tomadas pelos conselhos. O tipo 1, denominado “Definição Geral da Política”, envolve a definição dos objetivos, metas/resultados esperados da gestão, como por exemplo a aprovação do planos e metas municipais. O tipo 2, “Fiscalização da Política” contempla ações que fiscalizam, sancionam ou desaprovam uma política já executada (decisões *ex-post*). Esses casos incluem tanto a prestação de contas exercida pelo próprio conselho, quanto a aprovação/denegação de contas realizadas por parte de órgãos da administração ou de agentes executores da política. O tipo 3, “Gestão Administrativa”, remete à atuação do conselho sobre a *aplicação* dos critérios e diretrizes estabelecidos anteriormente para a política. Esses atos podem envolver diferentes graus de discricionariedade por parte dos conselhos, porém sua incidência na política ocorre de maneira indireta, isto é, pelos efeitos que pode suscitar sobre ela o exercício das atribuições de gestão. São incluídas desde a certificação e registro de entidades da sociedade civil, a homologação de procedimentos e decisões ou simplesmente a publicação de informações de curso legal, até a aprovação e denegação de projetos apresentados por atores da sociedade civil e convênios firmados entre estes e o poder público, bem como a gestão de repasses de recursos para programas. O tipo 4, “Autorregulação e Autogestão” inclui todas as decisões que têm o próprio conselho como destinatário. Essas decisões dizem respeito ao funcionamento interno do conselho e à conduta de seus conselheiros. Esse tipo também inclui decisões em que o conselho informa a escolha de indivíduos que o irão representar em eventos e instâncias externas, o que, como será visto, é de interesse para este trabalho. Por fim, o tipo 5, “Regulação de Outras Instâncias que Envolvem Participação”, diz respeito a toda ação de regulação sobre instâncias setoriais (IPs ou não) que envolvem participação e permanecem sobre supervisão direta do conselho. Inclui a definição de critérios para organização e funcionamento dos processos eleitorais dessas instâncias.

A tabela 4 apresenta, a partir da tipologia descrita acima, quatro conjuntos de atos administrativos emitidos pelos conselhos: aqueles em que há menção a instâncias de CDNE em Porto Alegre (horizontal; N=267); aqueles em que há menção a instâncias de CDNE provenientes de outras esferas (vertical; N=50); todos os outros atos administrativos emitidos sem referência a outras instâncias de CDNE (sem articulação;

N= 1836); e o total de atos administrativos emitidos pelos conselhos municipais de Porto Alegre entre 2005 e 2011 (total; N=2153).

**Tabela 4 – Decisões tomadas de forma articulada (horizontal e vertical) e de forma não articulada**

TIPO DE DECISÃO	ARTICLAÇÃO HORIZONTAL	ARTICLAÇÃO VERTICAL	SEM ARTICULAÇÃO	TOTAL
DEFINIÇÃO GERAL DA POLÍTICA	9	13	177	199
%	3,37%	26,00%	9,64%	9,24%
FISCALIZAÇÃO DA POLÍTICA	4	5	206	215
%	1,50%	10,00%	11,22%	9,99%
GESTÃO ADMINISTRATIVA	175	13	1282	1470
%	65,54%	26,00%	69,83%	68,28%
AUTOGESTÃO E AUTORREGULAÇÃO	46	17	156	219
%	17,23%	34,00%	8,50%	10,17%
REGULAÇÃO DE OUTRAS INSTÂNCIAS	31	1	2	34
%	11,61%	2,00%	0,11%	1,58%
OUTROS	2	1	13	16
%	0,75%	2,00%	0,71%	0,74%
<b>TOTAL</b>	<b>267</b>	<b>50</b>	<b>1836</b>	<b>2153</b>

Quando comparados aos atos emitidos sem menção a instâncias de CDNE (sem articulação), os atos do primeiro conjunto (articulação horizontal) apresentam um perfil de mais baixa incidência sobre a política. A maior concentração está naqueles classificados como “Gestão Administrativa” (65,54%). Além disso, este primeiro conjunto (articulação horizontal) apresenta uma maior concentração de atos de “Autogestão e Autorregulação” do que o conjunto dos atos emitidos sem articulação (17,23% contra 8,50%). Os casos de “gestão administrativa” se traduzem, quando na atuação dos conselhos em relação às instâncias de CDNE, principalmente nas decisões em que são consideradas demandas ou indicações de instâncias para o direcionamento de recursos de fundos, e nas decisões em que os conselhos consideram a participação em instâncias de CDNE como critério para a habilitação de entidades em editais de financiamento de projetos. “Autogestão e autorregulação”, por sua vez, refere-se tanto aos casos em que os conselhos escolhem membros para representá-los em comitês, comissões e eventos *ad-hoc* realizados na cidade, quanto para regular e gerir os processos de escolha de membros de instâncias subordinadas para comporem algumas de suas cadeiras.

Um perfil decisório diferente emerge quando observamos atos que envolvem articulação vertical. Se em nos casos de “articulação horizontal”, “sem articulação” e “total”, a concentração de atos de “Gestão Administrativa” varia aproximadamente entre 75 e 79%, nas decisões tomadas de forma articulada verticalmente, ou seja, entre instâncias de diferentes esferas, esse tipo de ato representa apenas 26% da distribuição. Ao mesmo tempo, quando comparado aos casos em que não há articulação, os casos de articulação apresentam uma concentração maior de atos de “Autogestão e Autorregulação” (34,00% contra 8,50%), bem como de atos de “Definição Geral da Política” (26,00% contra 9,64%). Este último caso envolve atos em que os conselhos municipais, como forma de legitimar decisões que desenham políticas públicas municipais, pautam-se em princípios norteadores presentes em resoluções de conselhos e conferências estaduais e nacionais. No caso anterior (“Autogestão e Autorregulação”), os conselhos municipais escolhem, entre os seus membros, aqueles que os representarão em reuniões ampliadas de conselhos de outras instâncias, bem como de etapas mais avançadas dos processos conferencistas.

Para se ter uma visão mais precisa de como essas distribuições se traduzem em diferentes capacidades dos conselhos em termos de produtividade e de incidência sobre a política pública local, são utilizados dois índices. O Índice de Produtividade, ao comparar o peso de atos de autorregulação em relação às demais decisões, assume que, quanto maior a proporção de atos de “autogestão e autorregulação”, menor a produtividade do conselho<sup>6</sup>. Ao analisar a tabela 5, percebe-se que as decisões tomadas de forma articulada, tanto horizontal quanto verticalmente, apresentam os índices mais baixos de produtividade, quando comparadas com decisões tomadas de forma não articulada (respectivamente 4,76 e 1,88, contra 10,69). Esse resultado se deve ao peso que representam as decisões de “autogestão e autorregulação” para os atos emitidos de forma articulada, já descritos acima.

Padrão diferente e interessante emerge, todavia, quando são analisados os valores do Índice de Incidência, que mede o peso das decisões mais claramente

---

<sup>6</sup> “O Índice de Produtividade dos conselhos é calculado da seguinte forma: a somatória dos atos de Definição da Política, Fiscalização da Política, Gestão Administrativa e Regulação de Outras Instâncias, dividida pela somatória dos atos de Autorregulação e Autogestão”. (GURZA LAVALLE, VOIGT, SERAFIM, no prelo, p. 29).

orientadas para a definição e controle das políticas<sup>7</sup>. Enquanto as decisões envolvendo articulação horizontal apresentam o mais baixo valor deste índice (0,05), aquelas tomadas via articulação vertical apresentam a maior capacidade de incidência sobre a política – mais que o dobro quando comparadas às decisões tomadas sem articulação. Isso ocorre no sentido de que decisões de participação em reuniões de outras instâncias, em casos de articulação vertical, são compensadas por uma concentração importante de decisões que incidem diretamente sobre a política.

**Tabela 5 – índices de produtividade e incidência das decisões tomadas de forma articulada (horizontal e vertical) e não de forma não articulada**

	ARTICULAÇÃO HORIZONTAL	ARTICULAÇÃO VERTICAL	SEM ARTICULAÇÃO	TOTAL
ÍNDICE DE PRODUTIVIDADE	4,76	1,88	10,69	8,76
ÍNDICE DE INCIDÊNCIA	0,05	0,58	0,27	0,24

#### **4. Implicações dos resultados e horizonte de pesquisa**

A partir das análises anteriores, podemos dizer que, em Porto Alegre, os conselhos apresentam um papel preponderante sobre uma rede articulada de controles, de um lado exercendo autoridade direta sobre instâncias que lhes são subordinadas e, de outro, funcionando como centro decisório de alocação de recursos públicos sobre áreas específicas de políticas sociais. Para a realização desta última atividade, não apenas considera demandas e indicações de outras instâncias para tomar suas decisões (tais como o orçamento participativo) como também distribui a autoridade de avaliação para outras instâncias. No entanto, se considerarmos a incidência sobre a política, ou mesmo a produtividade dos conselhos, esses atos representam baixa capacidade.

O cenário se altera quando consideramos a forma como os conselhos se colocam em relação a instâncias de CDNE fora do escopo municipal. Neste caso, os conselhos lidam principalmente com conselhos e conferências nos níveis estadual e nacional. Isso aparece em suas decisões de duas formas. A primeira, a partir da participação em

<sup>7</sup> Esse índice é calculado pela razão entre a somatória de atos de “Definição da Política” e “Fiscalização da Política” e a somatória de todos os outros atos.

reuniões promovidas por essas instâncias; a segunda, a partir da consideração de princípios norteadores das políticas, emitidos por elas, como forma de legitimar decisões de alta incidência sobre as políticas municipais. Essas decisões de caráter mais forte parecem trazer consigo um potencial de gerar atrito político. E é nesse sentido também que, às vezes, pode-se flagrar casos em que os conselhos recorrem a essas mesmas instâncias buscando apoio diante de momentos políticos mais delicados no âmbito local.

Ampliar a perspectiva de análise, para vislumbrar conselhos a partir de sua inserção em um mundo de instâncias de controle democrático não eleitoral pode trazer ganhos na captação da riqueza de relações entre essas diferentes instâncias. Experiências que não têm sido objeto de estudos da literatura, tais como instâncias locais subordinadas aos conselhos, e fóruns de políticas, figuram em parte não desprezível dessas relações, de forma que podem estar exercendo um papel relevante, e não observado, no exercício do controle democrático. Por outro lado, também parece ser necessária uma maior compreensão acerca da associação observada entre, de um lado, a articulação dos conselhos municipais com instâncias estaduais e federais de controle, e, de outro, sua capacidade de incidência sobre a política pública local, a partir de decisões que envolvem de tal articulação.

## **5. Referências bibliográficas**

ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. “Repertórios de Interação Estado-Sociedade em um Estado Heterogêneo: A Experiência na Era Lula” *Dados*, vol. 57, n. 2, abr-jun. Universidade do Estado do Rio de Janeiro Rio de Janeiro, Brasil. 2014.

ALMEIDA, C.; CAYRES, D. C.; TATAGIBA, L. Balanço da produção sobre os conselhos de políticas públicas na última década: olhares por (e entre) campos disciplinares. No prelo.

- ALMEIDA, C; TATAGIBA, L. F. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. *Serviço Social & Sociedade*. São Paulo, n. 109, p. 68-92, 2012. Disponível em <<http://goo.gl/s29UJ5>>. Acesso em 13/09/2014.
- AVRITZER, L. (Org.). A dinâmica da participação local no Brasil. São Paulo: Cortez, 2010.
- BUVINICH, D. P. R. O mapeamento da institucionalização dos conselhos gestores de políticas públicas nos municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.1, n. 48, pp. 55-82, 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/jJwYpl>>. Acesso em 29/08/2014.
- CÔRTEZ, S. “Policy community defensora de direitos e a transformação do Conselho Nacional de Assistência Social”. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 17, n. 38, pp. 122-154, 2015.
- CÔRTEZ, S. Conselhos e conferências de saúde: papel institucional e mudança nas relações entre Estado e sociedade. In: FLEURY, S.; LOBATO, L. V. C. (Org.). *Participação, democracia e saúde*. Rio de Janeiro: Cebes, 2009, pp. 102-127.
- CÔRTEZ, S. M. V. As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros. In: PIRES, R. R. C. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, p.137-149, 2011.
- DAHL, R. *Dilemmas of pluralist democracy: Autonomy vs. control*. Yale University Press. 1982.
- GURZA LAVALLE, A. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: Pires R. R. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, p. 33-42, 2011.
- GURZA LAVALLE, A.; BARONE, L. Conselhos, associações e desigualdade. No prelo.
- GURZA LAVALLE, A.; CARLOS, E.; GUICHENEY, H.; DOWBOR, M. Brasil. In: ISUNZA VERA, E. (Org.). *Controles democráticos no electorales y régimen de*

*rendición de cuentas. Em búsqueda de respuestas comparativas: México, Colombia, Brasil, China y Sudáfrica.* México DF: CIESAS, 2013.

GURZA LAVALLE, A.; ISUNZA VERA, E. “A trama da crítica democrática: da participação à representação e à *accountability*”. *Lua Nova*, São Paulo, v. 84, p. 95-139, 2011.

GURZA LAVALLE, A.; VOIGT, J; SERAFIM, L. “Afinal o que fazem os conselhos e quando o fazem: padrões decisórios e o debate dos efeitos das instituições participativas”. No prelo.

IPEA. Conselhos Nacionais: Perfil e atuação dos conselheiros. Relatório de pesquisa. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/hS2Hqs>>. Acesso em 01/09/2014.

ISUNZA VERA, E.; GURZA LAVALLE, A. Arquitetura da participação e controles democráticos no Brasil e no México. *Novos Estudos*. São Paulo, n. 92, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/NVfD34>>. Acesso em 28/08/2014.

ISUNZA VERA, E.; GURZA LAVALLE, A. Develando cauces recurrentes. Los controles democrático no electorales como prácticas de resignificación en la construcción democrática. In: ISUNZA VERA, E. (Org.). *Controles democráticos no electorales y régimen de rendición de cuentas. Em búsqueda de respuestas comparativas: México, Colombia, Brasil, China y Sudáfrica.* México DF: CIESAS, 2013.

MANIN, B.; PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. “Eleições e Representação”. *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, pp. 105-138, 2006. Disponível em: < <http://goo.gl/ve5M6f>>. Acesso em 12/09/2014.

MANSBRIDGE, J.; BOHMAN, J.; CHAMBERS, S.; CHRISTIANO, T.; FUNG, A; PARKINSON, J.; THOMPSON, D. F.; WARREN, M. A systemic approach to deliberative democracy. In: PARKINSON, J.; MANSBRIDGE, J. (Orgs.). *Deliberative Systems*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

- PAPADOPOULOS, Y. On the embeddedness of deliberative systems: why elitist innovations matter more. In: PARKINSON, J.; MANSBRIDGE, J. (Orgs.). *Deliberative Systems*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.
- PIRES, R. R. C. (Org.). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011.
- SOUTO, A. L. S.; PAZ, R. (Orgs.). Seminário: Articulação entre Conselhos Municipais. São Paulo: Instituto Pólis/PUC-SP, 2003.
- TATAGIBA, L. F. Os Conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina. (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.
- TEIXEIRA, A. C. C.; SOUZA, C. H. L.; LIMA, P. P. F. "Arquitetura da participação no Brasil: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais". Texto para discussão, 1735. IPEA. 2012.