



REVISTA DIGITAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO

FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Seção: Artigos Científicos

Reprodução institucional da desigualdade: a indução federal e a distribuição desigual de Conselhos de Políticas Públicas nos municípios brasileiros

Institutional reproduction of inequality: the federal induction and the unequal distribution of Public Policy Councils in Brazilian municipalities

André Luis Gomes Antonietto e Fabiana Cristina Severi

Resumo: Os Conselhos de Políticas Públicas são instituições importantes para concretizar a participação da sociedade civil, exigida pela legislação brasileira na gestão de políticas públicas. Nesse artigo analisamos os modos pelos quais a legislação federal pode induzir a criação desses Conselhos nos Municípios. Para isso, sistematizamos dados do IBGE sobre a distribuição dos Conselhos pelo Brasil para, posteriormente, relacioná-los com a análise do conteúdo das previsões que a legislação federal possui sobre os Conselhos Municipais. Identificamos que o principal fator de indução da criação de Conselhos Municipais é a previsão de competência para a gestão de recursos financeiros e que a previsão de competências abstratas ou meramente consultivas tende a induzir menos sua criação nos municípios. Constatamos ainda que Conselhos relacionados a políticas públicas especificamente voltadas a grupos sociais vulnerabilizados possuem mecanismos de indução frágeis, reproduzindo no âmbito institucional a desigualdade que esses Conselhos deveriam combater.

Palavras-chave: Desigualdades; Conselhos de Políticas Públicas; Indução federal.

Abstract: The Public Policy Councils are important institutions to achieve the participation of civil society, required by Brazilian law in public policy management. In this article we analyze the ways in which federal law may induce the creation of these councils in municipalities. For this, we systematize IBGE data on the distribution of Councils in Brazil to then relate them to the content analysis of the forecasts that federal legislation has on the Municipal Councils. We found that the main factor inducing the creation of municipal councils is forecasting competence for the management of financial resources and the forecast of abstract or merely advisory powers tends to induce less its creation in municipalities. We also acknowledge that Councils related to specific public policies to more vulnerable social groups have weak mechanisms of induction, reproducing at the institutional level the inequality that these councils should fight.

Keywords: Inequality; Public Policy Councils; federal induction.

Disponível no URL: www.revistas.usp.br/rdda

DOI: <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v3n3p558-573>

REPRODUÇÃO INSTITUCIONAL DA DESIGUALDADE: A INDUÇÃO FEDERAL E A DISTRIBUIÇÃO DESIGUAL DE CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

*André Luis Gomes ANTONIETTO**

*Fabiana Cristina SEVERI***

Sumário: 1 Introdução; 2 Os Conselhos de Políticas Públicas nos Municípios Brasileiros; 3 Variáveis da indução federal na criação dos Conselhos Municipais; 4 Leis Nacionais que induzem a criação de Conselhos nos municípios; 5 Considerações finais; 6 Referências bibliográficas.

1. Introdução

Os Conselhos de Políticas Públicas são uma realidade na administração pública brasileira e estão presentes em todos os níveis da federação enquanto instituições que possibilitam a participação da sociedade nos governos federal, estaduais, distrital e municipais.

Entretanto, o modo como esses Conselhos se distribuem nos municípios brasileiros é bastante desigual quando os comparamos com base na política pública à qual estão vinculados. Se, por um lado, para alguns campos, como saúde, assistência social e direitos da criança e do adolescente, existem Conselhos em praticamente todos os municípios brasileiros, por outro lado, há outros campos que não conseguiram consolidar a participação institucional com a mesma intensidade.

Nesse artigo, analisaremos a legislação federal que regulamenta diferentes políticas públicas no sentido de identificar de que modo ela induz a criação de Conselhos no âmbito dos municípios e de traçar considerações sobre a importância dessa indução como forma de garantir maior efetividade da participação da sociedade na gestão municipal dessas políticas. Procuraremos ainda contribuir com as explicações acerca das assimetrias da distribuição desses Conselhos pelos municípios a depender da política pública a eles relacionada.

Para isso, partiremos de dados sobre a distribuição dos Conselhos nos municípios brasileiros e de uma categorização proposta por Lavalle e Barone (2015) acerca dos fatores que influenciam a assimetria na distribuição desses Conselhos. Então, delimitaremos nossa análise sobre influência da legislação federal no processo de criação dos Conselhos.

2. Os Conselhos de Políticas Públicas nos Municípios Brasileiros

A partir da reivindicação de movimentos sociais no contexto da redemocratização brasileira da década de 1980, a participação da sociedade civil na gestão de diversas políticas públicas tornou-se exigência constitucional e também previsão na legislação de determinadas políticas públicas (DAGNINO e TATAGIBA, 2007; LAVALLE, 2011). Para cumprir essas exigências, diferentes modelos de instituições participativas foram implementados nos diversos níveis da federação, como Conselhos, Conferências, Orçamentos Participativos, Planos Diretores etc., criando um original “sistema participativo” no Brasil (IPEA, 2010).

* *Mestrando da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo.*

** *Professora Doutora da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo.*

Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, doravante Conselhos, foram adotados como um dos formatos preferenciais para viabilizar essa participação institucionalizada, e tem como principais características o fato de serem instituições permanentes, criadas por lei ou ato normativo, com reuniões periódicas e com participação de integrantes do poder público e da sociedade civil, para permitir que o processo de elaboração e acompanhamento de políticas públicas ocorra com continuidade e participação de diversos segmentos da sociedade (TATAGIBA, 2002).

Entretanto, embora a exigência de participação da sociedade seja um traço comum em diferentes legislações sobre políticas públicas, é evidente a desigualdade no modo como os Conselhos se difundiram nos municípios brasileiros a depender das políticas às quais eles se vinculam. Essa constatação parte da análise da série de dados obtidos nas Pesquisas de Informações Básicas dos Municípios Brasileiros (MUNIC) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2001-2014), de modo a demonstrar, a cada ano, a porcentagem de municípios que possuíam Conselho de cada uma das políticas elencadas¹.

Tabela 1 – Percentual de Conselhos nos municípios brasileiros por ano (%)

Conselho	2001	2002	2004	2005	2006	2008	2009	2011	2012	2013	2014
Assistência Social	93,1	-	-	-	-	-	99,3	-	-	-	99,9
Saúde	97,6	-	-	-	-	-	97,3	99,8	-	99,7	99,7
Direitos da Criança e Adolescente	77,4	82,6	-	-	83,1	-	91,4	97,9	-	-	98,4
Acompanhamento do FUNDEB	-	-	-	-	-	-	-	98,1	-	-	-
Alimentação Escolar	-	-	-	-	-	-	-	95,3	-	-	-
Educação	73,2	-	-	-	67,6	-	79,1	84,8	-	-	87,5
Meio Ambiente	29,0	-	36,7	-	-	47,6	56,1	-	-	67,9	-
Direitos do Idoso	-	-	-	-	-	-	35,5	51,5	-	-	61,9
Habitação	11,3	-	14,0	17,6	-	30,7	42,6	58,2	-	-	-
Segurança Alimentar	-	-	-	-	-	-	-	-	27,1	-	29,2
Cultura	13,2	-	-	21,0	-	-	24,7	-	-	-	-
Política Urbana	6,0	-	-	13,1	-	19,2	17,6	-	22,1	-	-
Pessoa com Deficiência	-	-	-	-	-	-	8,8	14,2	-	-	19,6
Direitos da Mulher	-	-	-	-	-	-	10,7	15,7	-	17,5	-
Segurança	-	-	-	-	8,0	-	10,4	-	11,5	-	12,4
Juventude	-	-	-	-	-	-	5,4	-	-	-	10,9
Transporte	4,9	-	-	-	-	5,9	5,9	-	6,4	-	-
Direitos Humanos	-	-	-	-	-	-	1,4	2,2	-	-	5,8
Igualdade Racial	-	-	-	-	-	-	2,7	3,5	-	-	5,0
Direitos LGBTT ²	-	-	-	-	-	-	0,1	0,2	-	-	0,4

Fonte: MUNIC-IBGE, 2001-2014.

Na tabela, organizamos os Conselhos dos mais universalizados, ou seja, aqueles que estão formalmente criados em mais municípios, para os menos universalizados. Para isso, utilizamos o dado mais recente disponibilizado pelo IBGE para cada conselho.

Lavalle e Barone (2015) relacionam essa desigualdade de distribuição com dois fatores: as especificidades da indução federal para a criação de Conselhos Municipais e as diferenças no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de cada município. Com base nesses fatores, os autores categorizam os

¹ Na tabela, optamos por colocar toda a série de dados, e não apenas os dados mais recentes de cada política pública, no sentido de possibilitar uma contextualização do processo de difusão dos Conselhos pelos municípios nos casos em que o levantamento foi realizado em mais de um ano. As lacunas na tabela decorrem do fato de que o IBGE, a cada ano da pesquisa, delimitou apenas algumas políticas públicas para fazer o levantamento do número de Conselhos.

² O termo LGBTT é utilizado pelo IBGE para se referir a Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transexuais e Travestis.

Conselhos em três padrões: a) Conselhos universalizados, que são objeto de forte indução federal a ponto de neutralizar as diferenças de IDH; b) Conselhos com expansão média e altamente desigual, inscritos de modo menos articulado às suas respectivas políticas e com indução federal mais fraca ou ausente e; c) Conselhos com expansão baixa e altamente desigual, que progrediram apenas em municípios com maior IDH.

Reconhecemos que, além dos dois fatores apontados pelos autores, há ainda uma diversidade de fatores relacionados às especificidades regionais e locais que influenciam a criação de Conselhos nos municípios. Nesse artigo, entretanto, delimitaremos e aprofundaremos a análise apenas sobre os impactos de um desses fatores, a indução federal realizada por meio da legislação, sem adentrar na análise dos demais.

3. Variáveis da indução federal na criação dos Conselhos Municipais

Para compreendermos em que sentido utilizamos o termo “indução federal”, é importante ressaltar duas peculiaridades do federalismo brasileiro. Primeiro, a atribuição de competências bastante amplas para a União frente aos Entes Federados, que tem por efeito mitigar a autonomia legislativa e administrativa desses entes³. Segundo, a previsão de que os municípios – e não apenas os estados – são também entes federados, o que lhes garante maior autonomia em comparação a sistemas federativos que preveem apenas estados como entes federados (SILVA, 2010, pp. 99-102).

Assim, quando Lavalle e Barone (2015) à indução federal, nós a relacionamos ao fato de a União não poder criar diretamente órgãos administrativos nos seus entes federados em respeito ao princípio federativo, mas se utilizar de mecanismos previstos em leis ou atos normativos para induzir a sua criação. Assim, ao estabelecer em uma lei federal a exigência de criação de Conselhos para desempenhar algum papel na gestão das políticas públicas, a União induz Estados e Municípios a criá-los para que possam acessar determinado sistema ou programa de política pública que tenha dimensão nacional.

Nesse estudo, delimitaremos nossa análise sobre as leis federais, buscando identificar de que modo elas buscam integrar os Conselhos enquanto instâncias do processo de tomada de decisão no ciclo de cada política pública, pois esse ciclo contempla diferentes etapas como definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação (SOUZA, 2006, p. 29), sendo que os Conselhos podem ser integrados de distintas formas a essa dinâmica.

A definição de um papel importante para o Conselho no ciclo de uma política pública, ou seja, a definição de competências que efetivamente compartilhem o poder de decisão estatal com o Conselho, é fundamental para garantir a efetividade da participação popular (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012) e evitar o risco de que essas instituições se tornem institucionalidades paralelas, com pouco ou nenhum poder de incidir sobre as decisões estatais (TEIXEIRA; MORONI; MARX, 2009).

4. Leis Nacionais que induzem a criação de Conselhos nos municípios

A previsão de mecanismos de participação institucionalizada nas leis nacionais encontra fundamento em diversos dispositivos constitucionais. A Constituição Federal de 1988 trouxe inovações neste sentido ao prever, logo em seu primeiro artigo, que a República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito, bem como no parágrafo único do mesmo artigo, por meio da disposição de que

³ Embora a discussão sobre eventuais limites do poder da União frente à autonomia dos entes federados seja importante e necessária, esse tema não é o escopo deste artigo, no qual partimos do pressuposto de que a União, quando legisla para regulamentar determinadas políticas públicas, criou, em alguns casos, mecanismos de indução da participação institucionalizada nos entes federados.

“todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou **diretamente**, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Mas, para além dessa disposição geral, o próprio texto constitucional prevê para algumas políticas públicas a garantia expressa do direito de participação.

É o caso da Seguridade Social, com a garantia de “caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados” (Art. 194, VII, CF); da Previdência Social, na qual é “assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores” em colegiados de órgãos públicos (Art. 10, CF); da Saúde, que prevê a “participação da comunidade” como diretriz (Art. 198, III, CF); da Assistência Social, que prevê a “participação da população por meio de organizações representativas” (Art. 204, II, CF); da Educação, que será “promovida e incentivada com a colaboração da sociedade” e tem por princípio a “gestão democrática do ensino público” (Art. 205 e 206, VI, CF); do Patrimônio Cultural Brasileiro, que garante a “colaboração da comunidade” (Art. 216, § 1º, CF); do planejamento municipal, no qual é garantida a “cooperação das associações representativas” (Art. 29, XII, CF) e da Política Agrícola, que garante a “participação efetiva do setor de produção” (Art. 187, CF).

Considerando a função programática das exigências de participação da sociedade em políticas públicas na Constituição de 1988, sua concretização depende da regulamentação feita pela legislação e demais atos normativos. E grande parte dessas políticas foi regulamentada por lei durante a década de 1990, com o estabelecimento de critérios para o funcionamento de Conselhos.

Iniciaremos a análise da legislação federal relacionada às cinco políticas públicas que tem a maior capilaridade de Conselhos nos municípios, que são a saúde, a assistência social, as políticas voltadas a criança e adolescente, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e Alimentação Escolar.

Na área da saúde, há um conjunto de leis que regulamentam o Sistema Único de Saúde (SUS) e preveem os Conselhos como órgãos fundamentais do sistema. A Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, que dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde e a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes, garante papel fiscalizatório dos Conselhos sobre os recursos do SUS:

Art. 7º As ações e serviços públicos de saúde e os serviços privados contratados ou conveniados que integram o Sistema Único de Saúde (SUS), são desenvolvidos de acordo com as diretrizes previstas no art. 198 da Constituição Federal, obedecendo ainda aos seguintes princípios: (...)

VIII - participação da comunidade;

(...)

Art. 33. Os recursos financeiros do Sistema Único de Saúde (SUS) serão depositados em conta especial, em cada esfera de sua atuação, e movimentados sob fiscalização dos respectivos Conselhos de Saúde (BRASIL, 1990^a, grifos nossos).

Além disso, foi criada a Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990, especificamente para regulamentar a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde:

Art. 1º O **Sistema Único de Saúde (SUS)**, de que trata a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, **contará, em cada esfera de governo**, sem prejuízo das funções do Poder Legislativo, com as seguintes instâncias colegiadas:

I - a Conferência de Saúde; e

II - o Conselho de Saúde.

§ 1º A Conferência de Saúde reunir-se-á a cada quatro anos com a representação dos vários segmentos sociais, para avaliar a situação de saúde e propor as diretrizes para a formulação da política de saúde nos níveis correspondentes, convocada pelo Poder Executivo ou, extraordinariamente, por esta ou pelo Conselho de Saúde.

§ 2º O Conselho de Saúde, em caráter permanente e deliberativo, órgão colegiado composto por representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários, atua na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, cujas decisões serão homologadas pelo chefe do poder legalmente constituído em cada esfera do governo.

(...)

Art. 4º Para receberem os recursos, de que trata o art. 3º desta lei, os Municípios, os Estados e o Distrito Federal deverão contar com:

I - Fundo de Saúde;

II - Conselho de Saúde, com composição paritária de acordo com o Decreto nº 99.438, de 7 de agosto de 1990;

III - plano de saúde (BRASIL, 1990b, grifos nossos).

Na área da Assistência Social, a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, dispõe sobre a organização da Assistência Social por meio do Sistema Único da Assistência Social, de modo semelhante ao sistema criado na área da Saúde, também garantindo a existência dos Conselhos:

Art. 5º A organização da assistência social tem como base as seguintes diretrizes:

(...)

II - **participação da população**, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;

(...)

Art. 6º A gestão das ações na área de assistência social fica organizada sob a forma de sistema descentralizado e **participativo**, denominado Sistema Único de Assistência Social (Suas).

(...)

§ 2º O Suas é integrado pelos entes federativos, pelos **respectivos conselhos de assistência social** e pelas entidades e organizações de assistência social abrangidas por esta Lei.

Art. 6º-B (...) § 1º A vinculação ao Suas é o reconhecimento pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome de que a entidade de assistência social integra a rede socioassistencial.

§ 2º Para o reconhecimento referido no § 1º, a entidade deverá cumprir os seguintes requisitos:

(...)

II - inscrever-se em **Conselho Municipal** ou do Distrito Federal, na forma do art. 9º;

(...)

Art. 16. As instâncias deliberativas do Suas, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil, são:

(...)

IV - os **Conselhos Municipais de Assistência Social**.

Parágrafo único. Os Conselhos de Assistência Social estão vinculados ao órgão gestor de assistência social, que **deve prover a infraestrutura necessária ao seu funcionamento, garantindo recursos materiais, humanos e financeiros, inclusive com despesas referentes a passagens e diárias de conselheiros representantes do governo ou da sociedade civil, quando estiverem no exercício de suas atribuições.**

(...)

Art. 17. (...) § 4º Os Conselhos de que tratam os incisos II, III e IV do art. 16, com **competência para acompanhar a execução da política de assistência social, apreciar e aprovar a proposta orçamentária, em consonância com as diretrizes das conferências nacionais, estaduais, distrital e municipais, de acordo com seu**

âmbito de atuação, deverão ser instituídos, respectivamente, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, mediante lei específica.

(...)

Art. 30. É condição para os repasses, aos Municípios, aos Estados e ao Distrito Federal, dos recursos de que trata esta lei, a efetiva instituição e funcionamento de:

I - **Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil;**

II - Fundo de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos **Conselhos de Assistência Social** (BRASIL, 1993, grifos nossos).

Também o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), instituído por meio da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, regulamenta seus Conselhos temáticos:

Art. 88. São diretrizes da política de atendimento:

I - municipalização do atendimento;

II - **criação de conselhos municipais**, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais;

III - criação e manutenção de programas específicos, observada a descentralização político-administrativa;

IV - **manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente** (BRASIL, 1990c, grifos nossos).

Importante destacar que o ECA prevê também a criação de Conselhos Tutelares, que têm natureza distinta dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas e são uma especificidade das políticas para crianças e adolescentes e que, por isso, não serão incluídos em nossas análises.

No tocante às políticas de educação, percebe-se que apenas determinadas “subpolíticas”⁴ relacionadas à educação têm a participação por meio de Conselhos regulamentada de modo detalhado na legislação federal. É o caso da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, que já previa a criação de Conselhos para a gestão do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF):

Art. 4º **O acompanhamento e o controle social sobre a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo serão exercidos**, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, **por Conselhos** a serem instituídos em cada esfera no prazo de cento e oitenta dias a contar da vigência desta Lei (BRASIL, 1996a, grifo nosso).

Posteriormente, o FUNDEF foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), cujo controle por meio de Conselhos foi mantido e aprimorado pela Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007:

Art. 24. O acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos serão exercidos, junto aos respectivos governos, no

⁴ Utilizamos o termo “subpolíticas” para demonstrar que, diferentemente da área da saúde, por exemplo, que é gerida por um sistema único, a Educação é gerida através de vários modelos com diferentes abrangências. Assim, verificamos que além dos Conselhos de Educação, para assuntos em geral, existem outros Conselhos com temática mais específica dentro das políticas educacionais, como os de alimentação escolar ou de acompanhamento do FUNDEB, que analisamos nesse artigo.

âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos **Municípios**, por conselhos instituídos especificamente para esse fim.

§ 1º Os **conselhos** serão criados por legislação específica, editada no pertinente âmbito governamental, observados os seguintes critérios de composição:

(...)

IV - **em âmbito municipal**, por no mínimo 9 (nove) membros, sendo (...)

(...)

§ 7º Os **conselhos dos Fundos atuarão com autonomia**, sem vinculação ou subordinação institucional ao Poder Executivo local e serão renovados periodicamente ao final de cada mandato dos seus membros.

(...)

§ 9º Aos **conselhos** incumbe, ainda, supervisionar o censo escolar anual e a elaboração da proposta orçamentária anual, no âmbito de suas respectivas esferas governamentais de atuação, com o objetivo de concorrer para o regular e tempestivo tratamento e encaminhamento dos dados estatísticos e financeiros que alicerçam a operacionalização dos Fundos.

§ 10. Os **conselhos** dos Fundos não contarão com estrutura administrativa própria, incumbindo à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios garantir infraestrutura e condições materiais adequadas à execução plena das competências dos conselhos e oferecer ao Ministério da Educação os dados cadastrais relativos à criação e composição dos respectivos conselhos.

(...)

§ 13. Aos **conselhos** incumbe, também, acompanhar a aplicação dos recursos federais transferidos à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - PNATE e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos e, ainda, receber e analisar as prestações de contas referentes a esses Programas, formulando pareceres conclusivos acerca da aplicação desses recursos e encaminhando-os ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE. (BRASIL, 2007, grifos nossos).

Outra “subpolítica” relacionada à educação é a alimentação escolar, também regida por legislação própria que garante a existência de Conselhos. Essa garantia já era prevista na Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994:

Art. 2º - **Os recursos só serão repassados aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que tenham, em funcionamento, Conselhos de Alimentação Escolar**, constituídos por representantes do órgão de administração da educação pública, dos professores, dos pais e alunos, de trabalhadores, podendo também incluir representantes de outros segmentos da sociedade local. (BRASIL, 1994a, grifo nosso).

Posteriormente, a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, impõe nova regulamentação ao tema que continua a garantir a existência dos Conselhos:

Art. 18. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de suas respectivas jurisdições administrativas, **Conselhos de Alimentação Escolar - CAE, órgãos colegiados de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento** (...) (BRASIL, 2009a, grifo nosso)

Nota-se que, no caso deste primeiro conjunto de Conselhos (Saúde, Assistência Social, Direitos das Crianças e dos Adolescentes, Acompanhamento do FUNDEB e Alimentação Escolar), a própria legislação federal buscou garantir de modo detalhado a obrigatoriedade de existência desses Conselhos por meio da delimitação de algumas atribuições e competências básicas que eles têm na gestão da respectiva política. O que há em comum nesses Conselhos é o seu papel central na gestão de recursos financeiros de fundos vinculados às respectivas políticas públicas, garantido em lei nacional.

Considerando que os recursos financeiros são um dos elementos necessários para a efetivação de praticamente qualquer política pública, garantir a competência da gestão desses recursos aos Conselhos é um meio de fortalecer esses espaços participativos, no sentido de assegurar o compartilhamento efetivo das tomadas de decisão. E isso se relaciona com a tendência à universalização desses Conselhos, todos eles presentes na quase totalidade dos municípios brasileiros (Assistência Social: 99,9%; Saúde: 99,7%; Direitos da Criança e do Adolescente: 98,4%; Acompanhamento do FUNDEB: 98,1%; e Alimentação Escolar: 95,3%, conforme dados da tabela 1).

Além dessa atribuição fundamental, percebemos que os Conselhos na área de saúde e de assistência social possuem ainda outras atribuições que os destacam em relação aos demais. Em relação à Saúde, garante-se ao Conselho um papel central, colocando-o como órgão responsável pela formulação de estratégias e controle da execução da política de Saúde. No caso da Assistência Social, os Conselhos têm atribuições de fiscalização das entidades que prestam serviços relacionados à política, bem como previsões expressas na lei que buscam garantir uma boa estrutura para o funcionamento do órgão, com os recursos materiais, humanos e financeiros necessários. Além disso, há previsão expressa de competência para acompanhar a execução da política de assistência social, apreciar e aprovar a sua proposta orçamentária, o que atribui também aos Conselhos de Assistência Social centralidade na gestão dessas políticas.

Essas especificidades das áreas da Saúde e da Assistência Social são fatores que nos ajudam a compreender o porquê de serem as duas áreas com o maior número de Conselhos nos municípios, pois a lei federal garante a esses conselhos grande protagonismo no ciclo das suas respectivas políticas públicas.

Entretanto, a análise da legislação relacionada às políticas que têm menor capilaridade de Conselhos Municipais mostra que eles possuem características distintas das cinco áreas até então analisadas.

As políticas de educação, por exemplo, cujas diretrizes são estabelecidas pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), instituída pela Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, não atribui aos Conselhos estaduais ou municipais competências específicas. Ao contrário, estabelece apenas uma previsão genérica acerca da gestão democrática em nível local:

Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas da **gestão democrática do ensino público** na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;

II - **participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.** (BRASIL, 1996b, grifos nossos)

A ausência de definição sobre suas competências enfraquece o potencial de efetividade dos Conselhos Municipais na elaboração das políticas de educação. Esse enfraquecimento é demonstrado, no caso do Estado de São Paulo, pela Lei Estadual nº 9.143, de 9 de março de 1995, que continua vigente embora tenha sido publicada antes da LDB. Nessa lei, a criação dos Conselhos Municipais é mera faculdade dos governos, e suas atribuições são definidas por ato do Conselho Estadual, ou seja, tanto a criação quanto as atribuições desses Conselhos são definidos por atos de governo, e não por lei:

Artigo 1.º - Os **Conselhos Municipais de Educação** são órgãos normativos, consultivos e deliberativos dos sistemas municipais de ensino e serão criados e instalados por iniciativa do Poder Executivo municipal.

§ 1.º - As funções normativas e deliberativas, de competência do Conselho Estadual de Educação, **só poderão ser exercidas pelos Conselhos Municipais mediante prévia delegação de competência**, a partir de expressa solicitação de cada Conselho Municipal, respeitadas as diretrizes básicas da educação nacional e estadual.

§ 2.º - O Conselho Estadual de Educação fixará os critérios e as condições para a delegação de competências referida no parágrafo anterior, bem como para o funcionamento dos Conselhos Municipais. (SÃO PAULO, 1995, grifos nossos).

Apesar da falta de clareza na atribuição de competências de Conselhos Municipais de Educação, a porcentagem relativamente alta desses Conselhos nos municípios pode ser explicada pelo reconhecimento da importância dessa política pública, de modo que a falta de indução federal não pode ser considerada um fator predominante no seu processo de capilarização.

No tocante à população idosa, a política nacional instituída pela Lei nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994, embora estabeleça alguns critérios para a criação de Conselhos Municipais, como a competência para “supervisão, o acompanhamento, a fiscalização e a avaliação” das políticas, não estabelece a competência de controle sobre a aplicação dos recursos financeiros aplicados na efetivação dessas políticas:

Art. 5º Competirá ao órgão ministerial responsável pela assistência e promoção social a coordenação geral da política nacional do idoso, com a participação dos conselhos nacionais, estaduais, do Distrito Federal e municipais do idoso.

Art. 6º Os conselhos nacional, estaduais, do Distrito Federal e municipais do idoso serão órgãos permanentes, paritários e deliberativos, compostos por igual número de representantes dos órgãos e entidades públicas e de organizações representativas da sociedade civil ligadas à área.

Art. 7º Compete aos **Conselhos** de que trata o art. 6º desta Lei a supervisão, o acompanhamento, a fiscalização e a avaliação da política nacional do idoso, no âmbito das respectivas instâncias político-administrativas. (BRASIL, 1994b, grifo nosso)

Nas políticas do Meio Ambiente, a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, implementou o Política Nacional do Meio Ambiente, sendo um de seus componentes a criação do Sistema Nacional do Meio Ambiente. Entretanto, apesar da lei ter sofrido alterações após a promulgação da Constituição de 1988, não foi incluída nenhuma alteração no sentido de delinear atribuições a Conselhos Municipais, apenas facultando sua criação aos governos locais:

Art 6º - Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, assim estruturado:

(...)

VI - Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições; (Incluído pela Lei nº 7.804, de 1989)

§ 1º - Os Estados, na esfera de suas competências e nas áreas de sua jurisdição, elaborarão normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente, observados os que forem estabelecidos pelo CONAMA.

§ 2º **Os Municípios, observadas as normas e os padrões federais e estaduais, também poderão elaborar as normas mencionadas no parágrafo anterior.** (BRASIL, 1981, grifo nosso).

No tocante à política urbana, o Estatuto das Cidades, instituído pela Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, embora preveja como uma de suas diretrizes gerais a “gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (BRASIL, 2001), não prevê expressamente como um dos instrumentos participativos a criação de Conselhos.

Um caso peculiar ocorre com as políticas habitacionais. A Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, criou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), e prevê a participação em nível local por meio de Conselhos.

Art. 12. Os recursos do FNHIS serão aplicados de forma descentralizada, por intermédio dos Estados, Distrito Federal e Municípios, que deverão:

(...)

II – constituir **conselho** que contemple a participação de entidades públicas e privadas, bem como de segmentos da sociedade ligados à área de habitação, garantido o princípio democrático de escolha de seus representantes e a proporção de 1/4 (um quarto) das vagas aos representantes dos movimentos populares;

(...)

Art. 18. Observadas as normas emanadas do Conselho Gestor do FNHIS, **os conselhos estaduais, do Distrito Federal e municipais** fixarão critérios para a priorização de linhas de ação, alocação de recursos e atendimento dos beneficiários dos programas habitacionais.

Art. 19. **Os conselhos estaduais, do Distrito Federal e municipais** promoverão ampla publicidade das formas e critérios de acesso aos programas, das modalidades de acesso à moradia, das metas anuais de atendimento habitacional, dos recursos previstos e aplicados, identificados pelas fontes de origem, das áreas objeto de intervenção, dos números e valores dos benefícios e dos financiamentos concedidos, de modo a permitir o acompanhamento e fiscalização pela sociedade das ações do SNHIS.

Parágrafo único. Os **conselhos** deverão também dar publicidade às regras e critérios para o acesso a moradias no âmbito do SNHIS, em especial às condições de concessão de subsídios.

Art. 20. **Os conselhos estaduais, do Distrito Federal e municipais** devem promover audiências públicas e conferências, representativas dos segmentos sociais existentes, para debater e avaliar critérios de alocação de recursos e programas habitacionais no âmbito do SNHIS. (BRASIL, 2005, grifos nossos).

Supostamente, o sistema seria análogo àqueles vigentes que fazem gestão de recursos financeiros, como o SUS, o SUAS ou o FUNDEB. Entretanto, com a superveniência do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), instituído por meio da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, o SNHIS deixou de receber recursos, sendo que no PMCMV o papel dos Conselhos Municipais garantido pela legislação nacional foi drasticamente reduzido:

Art. 3º Para a indicação dos beneficiários do PMCMV, deverão ser observados os seguintes requisitos: (...)

§ 4º Além dos critérios estabelecidos no caput, os Estados, Municípios e Distrito Federal poderão fixar outros critérios de seleção de beneficiários do PMCMV, previamente aprovados pelos respectivos **conselhos locais de habitação**, quando existentes, e em conformidade com as respectivas políticas habitacionais e as regras estabelecidas pelo Poder Executivo federal. (BRASIL, 2009b, grifo nosso).

Importante ressaltar que a lei que institui o SNHIS não foi revogada e que o sistema chegou a ser implementado, induzindo fortemente a criação de Conselhos Municipais, pois no ano de criação do Sistema, havia Conselhos de Moradia em apenas 17,6% dos municípios e, em 2011, esse percentual havia

subido para 58,1%. Entretanto, considerando que a principal competência desses Conselhos era a gestão de recursos do SNHIS e que os recursos foram destinados majoritariamente para o PMCMV (MARICATO, 2014, p. 63-64), esses Conselhos perderam a matéria sobre a qual deliberariam.

Assim, como podemos observar nesse segundo conjunto de políticas públicas, a falta de estabelecimento de competências bem delimitadas que efetivamente garantam poder de decisão aos Conselhos, como é o caso dos Conselhos de Educação, do Idoso, do Meio Ambiente ou da Política Urbana, ou então a sobreposição de programas que inutilizem suas competências centrais, como ocorreu com os Conselhos de Moradia, são fatores que favorecem que os Conselhos se tornem *institucionalidades paralelas*, ou seja, órgãos que existem por exigência legal, mas que podem ser completamente ignorados pelos governos locais.

Além disso, a falta de obrigatoriedade de criação do Conselho por lei federal (Educação, Meio Ambiente e Política Urbana), que transfere a competência de sua criação para os entes municipais, se por um lado preserva a autonomia desses entes, por outro torna as garantias de uma participação efetiva mais frágeis, o que contribui para a menor capilaridade desses Conselhos (Educação: 87,5%⁵; Meio Ambiente: 67,9%; Direitos do Idoso: 61,9%; Moradia: 58,2% e Política Urbana: 22,1%, conforme Tabela 1).

Por fim, algumas políticas foram criadas recentemente por lei e preveem Conselhos com competências abstratas que pouco podem influenciar as respectivas políticas. É o caso do Estatuto da Igualdade Racial, instituído pela Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010:

Art. 50. Os Poderes Executivos estaduais, distrital e municipais, no âmbito das respectivas esferas de competência, **poderão instituir conselhos de promoção da igualdade étnica**, de caráter permanente e consultivo, compostos por igual número de representantes de órgãos e entidades públicas e de organizações da sociedade civil representativas da população negra.

(...)

Parágrafo único. O Poder Executivo priorizará o repasse dos recursos referentes aos programas e atividades previstos nesta Lei aos Estados, Distrito Federal e Municípios que tenham criado conselhos de promoção da igualdade étnica. (BRASIL, 2010a, grifo nosso).

E também o caso do Estatuto da Juventude, instituído pela Lei nº 12.852, de 5 de agosto de 2013:

Art. 45. Os conselhos de juventude são órgãos permanentes e autônomos, não jurisdicionais, encarregados de tratar das políticas públicas de juventude e da garantia do exercício dos direitos do jovem, com os seguintes objetivos:

(...)

§ 1º **A lei, em âmbito federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, disporá sobre a organização, o funcionamento e a composição dos conselhos de juventude**, observada a participação da sociedade civil mediante critério, no mínimo, paritário com os representantes do poder público.

(...)

Art. 46. São atribuições dos **conselhos de juventude**:

I - encaminhar ao Ministério Público notícia de fato que constitua infração administrativa ou penal contra os direitos do jovem garantidos na legislação;

II - encaminhar à autoridade judiciária os casos de sua competência;

III - expedir notificações;

IV - solicitar informações das autoridades públicas;

⁵ Ressaltamos que embora o valor absoluto do percentual seja alto, ele se distancia dos conselhos que consideramos universalizados e, sendo a educação uma das políticas públicas consideradas mais importantes pela Constituição de 1988, é relevante a percepção de que os Conselhos sobre essa política não estejam universalizados nos municípios.

V - assessorar o Poder Executivo local na elaboração dos planos, programas, projetos, ações e proposta orçamentária das políticas públicas de juventude. (BRASIL, 2013, grifos nossos).

Nesses casos, observa-se também que a falta de competência para alguma forma de controle dos recursos aplicados sobre essas políticas é também um fator que influencia para que não haja um interesse maior em sua implementação (Juventude: 10,9%; Igualdade Racial: 5%). Além disso, outros campos de políticas públicas não apresentaram qualquer garantia legal que pudesse induzir concretamente a criação de Conselhos Municipais, o que é condizente com a sua baixa capilaridade, como as políticas para pessoas com deficiência (19,6%), para mulheres (17,5%), voltadas aos Direitos Humanos (5,8%) ou à população LGBTTT (0,4%).

O caso do Plano Nacional de Cultura, instituído pela Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010, poderia ser paradigmático de uma política pública recente que vinculou o acompanhamento e fiscalização dos recursos aos Conselhos Municipais:

Art. 6º A alocação de recursos públicos federais destinados às ações culturais nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios deverá observar as diretrizes e metas estabelecidas nesta Lei.

(...)

Parágrafo único. **Os recursos federais transferidos** aos Estados, ao Distrito Federal e **aos Municípios** deverão ser aplicados **prioritariamente por meio de Fundo de Cultura, que será acompanhado e fiscalizado por Conselho de Cultura**, na forma do regulamento. (BRASIL, 2010b, grifos nossos).

Entretanto, o IBGE não coletou dados sobre os Conselhos de Cultura após a aprovação do novo Plano.

5. Considerações finais

Ao relacionar a legislação federal e a criação de Conselhos em nível municipal, fica evidente, por um lado, que o estabelecimento, por lei federal, de sistemas que exigem a criação de Conselhos Municipais como órgãos responsáveis pela gestão dos recursos aplicados na respectiva política pública são um fator de indução presente nas políticas que possuem os Conselhos Municipais com maior tendência a universalização nos municípios brasileiros.

Por outro lado, quando há menor clareza acerca das competências dos Conselhos ou o estabelecimento de competências apenas consultivas, isso tende a diminuir sua capilarização, pois atribui aos Conselhos papéis que tendem a ter pouco poder para influenciar concretamente as políticas públicas a eles relacionadas.

Além disso, embora seja possível classificar os conselhos de acordo com os aspectos da legislação federal que influenciam sua distribuição pelos municípios, percebemos que não há um referencial ou modelo comum em nível nacional para as competências dos Conselhos e para sua forma de articulação com cada política pública. Cada uma delas apresenta suas peculiaridades, o que dificulta a identificação de padrões nas garantias legais de participação da sociedade.

Essa inferência dialoga com o paradoxal questionamento realizado pelo Congresso Federal do Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, que, por ato do Executivo Federal, criou a Política e o Sistema Nacionais de Participação Popular, com o objetivo de garantir maior uniformidade e segurança para as instituições participativas já existentes, por meio da definição de conceitos e mecanismos para orientar a utilização de modelos participativos amplamente utilizados nas políticas públicas. O paradoxo consiste no fato do

Decreto ter sido questionado sob o fundamento de que a matéria que regulamenta deveria ser objeto de lei. Entretanto, não houve qualquer proposição no sentido de criar uma lei para preencher a lacuna que o Decreto visa a suprir⁶.

Nesse sentido, embora a Constituição de 1988 tenha estabelecido as bases para a criação de um modelo participativo brasileiro voltado ao incentivo da participação institucionalizada, a regulamentação da participação parece não ter decorrido de um referencial em comum, de modo que em cada uma das políticas públicas, os avanços relacionados à participação institucionalizada parecem depender do campo de disputas próprio de cada política pública, o que gerou as diferenças nos modelos e a desigualdade no modo como os Conselhos vinculados a cada política se distribuíram nos municípios.

Essas disputas influenciam a definição do papel que esses Conselhos terão no ciclo de políticas públicas, o que se percebe a partir da variedade de papéis que a legislação federal que regulamenta as políticas públicas atribui aos Conselhos. Essa constatação contraria a razoável expectativa de que a legislação elaborada pela União fosse minimamente harmônica no tocante à participação institucionalizada, o que poderia influenciar a criação de modelos participativos com um desenho mais estável em nível municipal. Entretanto, se quando analisamos a legislação federal não há uniformidade sobre o papel que um Conselho deve ter no ciclo de uma política pública, espera-se que ainda menos homogêneas serão as experiências em nível local.

Outra questão merece ser destacada. Se considerarmos que a legislação mais efetiva na indução da criação de Conselhos Municipais foi criada a partir de maior mobilização social e, portanto, maior capacidade da sociedade em influenciar o processo legislativo, concluímos que justamente legislação sobre políticas públicas voltadas a grupos sociais mais vulnerabilizados são aquelas com garantias mais frágeis à participação. Por isso, verificamos um menor número de Conselhos Municipais sobre temas como pessoas com deficiência, mulheres, direitos humanos, juventude, igualdade racial e população LGBTT, que são justamente aqueles voltados às políticas de combate direto à desigualdade e por isso exigiriam maior respaldo institucional para serem efetivos.

A constatação de que isso ocorre na dimensão institucional questiona a neutralidade das instituições, pois seria razoável que as políticas voltadas ao combate de desigualdades mais profundas contassem com maior respaldo institucional para que pudessem ter maior efetividade. Entretanto, parece ocorrer justamente o inverso no tocante a indução federal para a criação de Conselhos Municipais, de modo a reproduzir no plano institucional as desigualdades que as referidas políticas públicas têm por objetivo combater.

6. Referências bibliográficas

ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sobre o crivo da política: balanços e perspectivas. *Serviço social e sociedade*, n. 109, p. 68-92, jan.-mar. 2012.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm>. Acesso em: 10/05/2016.

⁶ O questionamento ao Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, foi formalizado por meio do Projeto de Decreto Legislativo nº 1491/2014, aprovado na Câmara dos Deputados em 28 de outubro de 2014 e encaminhado ao Senado, onde foi protocolado como Projeto De Decreto Legislativo (SF) nº 147, de 2014, e ainda não foi encaminhado para votação. A tramitação no Senado pode ser consultada em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/118766>.

- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 10/05/2016.
- BRASIL. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. 1990a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8080.htm>. Acesso em: 10/05/2016.
- BRASIL. Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990. 1990b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8142.htm>. Acesso em: 10/05/2016.
- BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. 1990c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm>. Acesso em: 10/05/2016.
- BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742.htm>. Acesso em: 10/05/2016.
- BRASIL. Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994. 1994a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8913.htm>. Acesso em: 10/05/2016.
- BRASIL. Lei nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994. 1994b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8842.htm>. Acesso em: 10/05/2016.
- BRASIL. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. 1996a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9424.htm>. Acesso em: 10/05/2016.
- BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. 1996b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em: 10/05/2016.
- BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 10/05/2016.
- BRASIL. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm>. Acesso em: 10/05/2016.
- BRASIL. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm>. Acesso em: 10/05/2016.
- BRASIL. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. 2009a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm>. Acesso em: 10/05/2016.
- BRASIL. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. 2009b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>. Acesso em: 10/05/2016.
- BRASIL. Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010. 2010a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12288.htm>. Acesso em: 10/05/2016.
- BRASIL. Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010. 2010b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12343.htm>. Acesso em: 10/05/2016.

- BRASIL. Lei nº 12.852, de 5 de agosto de 2013. 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12852.htm>. Acesso em: 10/05/2016.
- DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. Democracia, Sociedade Civil e Participação. Chapecó: Argos, 2007.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa de informações básicas municipais: perfil dos municípios brasileiros. Rio de Janeiro: IBGE, 2001-2014.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. Instituições Participativas e Políticas Públicas no Brasil: Características e Evolução nas Últimas Duas Décadas. In: _____. Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília : Ipea, 2010, v. 3, p. 565-587.
- LAVALLE, A. G. Participação: Valor, Utilidade, Efeitos e Causa. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação. Brasília: IPEA, 2011. p. 33-51.
- LAVALLE, A. G.; BARONE, L. S. Conselhos, associações e desigualdades. In: ARRETCHE, M. (Org.). Trajetórias das desigualdades, como Brasil Mudou nos últimos 50 anos. 1. ed. São Paulo: Editora Unesp; CEM, 2015.
- MARICATO, Erminia. O impasse da política urbana no Brasil. 3ª. ed. Petrópolis: Vozes, 2014.
- SÃO PAULO. Lei Estadual nº 9.143, de 9 de março de 1995
- SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 33. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.
- SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. In: Sociologias. Porto Alegre, ano 8, nº 16, p. 20-45, jul/dez 2006.
- TATAGIBA, Luciana. Os Conselhos gestores e a democratização das políticas no Brasil. In DAGNINO, Evelina (Org.). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. 47-103. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves; MORONI, José Antonio; MARX, Vanessa. Políticas de participação e novas institucionalidades democráticas no contexto brasileiro recente. In: SERAFIM, Lizandra; MORONI, José Antônio (Orgs.) Sociedade civil e novas institucionalidades democráticas na América Latina: dilemas e perspectivas. São Paulo: Instituto Pólis/INESC, 2009.