
**DEMOCRACIA E CIDADANIA ENTRE SIMULACRO E
ESPETACULARIZAÇÃO: ESTUDO DE CASO E DIAGNÓSTICO
SOBRE O FUNCIONAMENTO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE
POLÍTICAS PÚBLICAS EM MOSSÂMEDES-GO**

***DEMOCRACY AND CITIZENSHIP BETWEEN SIMULACRUM AND
SPECTACULARIZATION: DIAGNOSIS AND CASE STUDY ON THE
FUNCTIONING OF THE MUNICIPAL COUNCILS OF PUBLIC
POLICIES IN MOSSÂMEDES-GO***

LEONARDO SEIXLACK SILVA

Promotor de Justiça em Goiás e pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas da UFG. Pesquisa realizada com fomento institucional do Ministério Público do Estado de Goiás, via ESUMP.

SAULO DE OLIVEIRA PINTO COELHO

Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas da UFG e professor do Programa de Direitos Humanos da UFG. Vice-diretor da Faculdade de Direito da UFG. Pesquisa realizada com fomento institucional do PPGDP-UFG e seus parceiros conveniados.

RESUMO

Objetivos: o presente artigo analisa a qualidade democrática da participação social e popular nos Conselhos Municipais de Políticas Públicas, partindo dos conselhos situados em Mossâmedes-GO como estudo de caso. Para além de uma conformidade formal do funcionamento de tais conselhos, a pesquisa teve por objetivo verificar as discrepâncias entre a narrativa normativa e a práxis efetivamente adotada nesses



órgãos deliberativos, enfatizando os paradoxos e incongruências desse funcionamento.

Metodologias: Com base nos referenciais da democracia deliberativa e da teoria da poliarquia deliberativa, a pesquisa adota metodologia de abordagem de estudo de caso crítico, como fase de diagnóstico para a realização de pesquisa-ação. Na metodologia de procedimento, empregou técnicas de análise documental e de dados quantitativa e qualitativa, complementadas por entrevistas em profundidade.

Resultados: Entre os principais resultados está a entrega de um diagnóstico aprofundado da experiência de participação nos conselhos municipais na cidade pesquisada. No contexto desse diagnóstico tem-se a verificação de que a participação da sociedade civil nesses órgãos deliberativos é baixa, seja quanto à composição desses colegiados, seja quanto a questões relativas às oportunidades de efetiva participação nos debates e na deliberação sobre temas e escolhas públicas centrais para a elaboração e gestão das políticas. Há evidências científicas, portanto, que embasam a constatação de que há um déficit significativo de qualidade democrática no funcionamento dos conselhos municipais pesquisados, com consequências para a formulação e implementação das políticas públicas em âmbito municipal.

Contribuições: O presente estudo de caso serve de base para o estudo e planejamento de medidas de reversão desse quadro de inefetividade ou de falhas na participação sociais em conselhos deliberativos de políticas públicas e desenvolveu uma metodologia de análise acurada e crítica da participação social que é replicável para outros contextos de poder local.

Palavras-chave: Conselhos Municipais; Políticas Públicas; Qualidade Democrática; Mossâmedes

ABSTRACT

Objective: This article, from a methodological perspective of case study, presents a critical diagnosis about the democratic quality of social and popular participation in the Municipal Councils of Public Policies, in the city of Mossâmedes in the Brazilian state of Goiás. Beyond a formal conformity of the functioning of such councils, the research aimed to verify the discrepancies between the normative narrative and the praxis effectively adopted by these deliberative organs, emphasizing the paradoxes and incongruities of this functioning.

Methodology: Based on the deliberative democracy and the theory of deliberative polyarchy's framework, the research employed techniques of quantitative and qualitative documentary and data analysis, complemented by in-depth interviews, in a critical case study.



Results: Among the main results are the verification that the participation of civil society in these deliberative bodies is low, both in terms of their composition, as well as in issues related to opportunities for effective participation in debates and in deliberation on themes and public choices central to the policies making and management. There is scientific evidence to support the finding, therefore, that there is a significant deficit of democratic quality in the functioning of the researched municipal councils, with consequences for the formulation and implementation of public policies at the municipal level.

Contributions: This paper can support studies on legal solutions about deliberative democracy in public policies.

Keywords: Municipal Councils; Public Policy; Democratic Quality; Mossâmedes

1 INTRODUÇÃO

Este artigo desenvolve um estudo de caso sobre o funcionamento de Conselhos Municipais destinados à gestão participativa de políticas públicas. A pesquisa tomou por objeto no recorte empírico os Conselhos existentes no Município de Mossâmedes-GO, com foco objetivo na avaliação da participação social em tais conselhos, frente ao possível encobrimento do déficit democrático nesses arranjos participativos instalados pela Administração Pública.

Por meio de pesquisa empírica, buscou-se contribuir com o debate sobre fóruns deliberativos que potencializam as possibilidades de legitimação (e talvez legitimidade) na gestão pública, ao mesmo tempo em que trazem consigo alto risco de simulação democrática se conduzidos equivocadamente, questão que configura o problema de pesquisa enfrentado. Com efeito, por exemplo, ao invés de democratizar a gestão pública, a atuação prática dos Conselhos de Políticas Públicas pode servir para dificultar a responsabilização de gestores. A participação social, quando se dá como simulacro e espetacularização, pode transferir e diluir responsabilidades dos gestores públicos (COELHO; ASSIS, 2017). Concentrou-se, assim, nos problemas relacionados ao efetivo alcance das finalidades constitucionais dos Conselhos de Políticas Públicas, com respeito à promoção da participação social nas deliberações.



Os referenciais teóricos de base empregados nessa pesquisa foram a teoria da democracia deliberativa (HABERMAS, 1997), a teoria da poliarquia diretamente deliberativa (COHEN; SABEL, 1997), a perspectiva do constitucionalismo contemporâneo pós giro hermenêutico-linguístico (STRECK, 2014; COELHO, 2017) e as perspectivas de constitucionalização do direito administrativo, em direção aos direitos fundamentais como norte interpretativo do ato e do processo administrativo (BINENBOJM, 2014). Os pressupostos conceituais da *accountability* (CAMPOS, 1990; PINHO; SACRAMENTO, 2009) e responsividade (MORLINO, 2016) também alicerçam a pesquisa.

Realizou-se uma avaliação empírica das rotinas e modos de existir desses órgãos, no intuito de diagnosticar em que medida, de fato, funcionam como *locus* de inclusão da participação social nas deliberações públicas, para além do funcionamento formal de referidos espaços participativos.

Como metodologia de procedimento, realizaram-se análises quantitativas e qualitativas sobre as legislações municipais, regimentos internos, decretos de nomeação de conselheiros e as atas dos Conselhos Municipais existentes na cidade de Mossâmedes/GO, bem como pesquisas no Portal da Transparência do Município, buscando, por meio de parametrizações de análise, baseadas nos referenciais teóricos indicados, identificar nos documentos analisados indicadores de qualidade da participação democrática e as eventuais distorções e simulacros existentes. Complementou-se a análise qualitativa com a realização de entrevistas em profundidade, semiestruturadas, com membros dos diversos Conselhos analisados, de modo a identificar outros problemas e déficits democráticos no funcionamento de tais órgãos, que a análise documental parametrizada pode eventualmente não evidenciar.

Como principais resultados, fruto da complementaridade das análises qualitativas dos documentos com as entrevistas em profundidade, indica-se preliminarmente que: a) a participação da sociedade civil organizada nos Conselhos é baixa; b) os membros dos Conselhos que representam a sociedade civil não possuem formação política, em sentido amplo, para a atuação com igualdade de



condições discursivas nesses Conselhos; c) os representantes da sociedade tampouco participam de entidades ou quaisquer outras experiências de sociedade civil organizada; d) os representantes da sociedade civil que compõem os Conselhos são pouco participativos nas reuniões; e) nas reuniões dos Conselhos Municipais não são pautadas as questões mais relevantes na área temática do Conselho, de competência da gestão municipal, de modo que questões principais, como as decisões sobre alocação dos recursos, por exemplo, costumam não passar por efetiva discussão e deliberação em tais Conselhos; f) as questões financeiras mais relevantes não são debatidas nos Conselhos e tampouco a Administração presta contas aos colegiados de maneira transparente e responsiva, acerca dos gastos ou investimentos realizados na área temática do respectivo Conselho; g) não há preparação prévia transparente das reuniões, com ampla divulgação das pautas à comunidade, nem disponibilização prévia aos conselheiros das informações e documentos necessários a um debate qualitativamente adequado dos temas, gerando um ambiente em que as decisões colegiadas apenas ratificam a vontade do gestor público; h) as atas não detalham de forma transparente os debates realizados, o que impossibilita a identificação de eventuais divergências apresentadas em debate; i) não há divulgação das ações dos Conselhos à comunidade, tais como disponibilização das atas de reuniões na internet e outras medidas de divulgação, transparência ou interação com a sociedade; j) inexistente local de reunião adequado ao trabalho dos conselheiros, nem equipamentos de informática minimamente suficientes para as reuniões; k) na maioria dos casos, a Administração Pública Municipal somente instituiu os Conselhos quando foi conveniente para receber recursos federais ou estaduais, sem levar a sério a necessária mobilização da comunidade para efetiva participação e controle social das *decisões públicas*.

A partir desses resultados, pretende-se refletir acerca dos desafios a serem considerados no processo de inclusão da sociedade civil nos arranjos institucionais participativos. Conclui-se que é preciso encontrar ferramentas constitucionais que fomentem o acesso dos cidadãos à participação em fóruns poliárquicos diretamente deliberativos, de modo a aperfeiçoar as experiências de conselhos participativos e a



garantir que funcionem efetivamente como espaço de participação na formação das decisões públicas, para além do simulacro de participação, fenômeno infelizmente identificado em demasia no estudo de caso aqui apresentado.

2 DIAGNÓSTICO DOS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DO MUNICÍPIO DE MOSSÂMEDES – GOIÁS

O Município de Mossâmedes localiza-se no Estado de Goiás, distante 142 km da capital goiana, na mesorregião Centro Goiano e na microrregião Anicuns. Possui população estimada de 4.377 pessoas e área territorial de 684,452 km² (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE), 2018; GOIÁS, 2019).

O diagnóstico ora apresentado, na forma de estudo de caso, representa a primeira etapa de um ciclo da pesquisa-ação no âmbito dos Conselhos de Políticas Públicas. Nesse cenário, avaliaram-se normas, modos de atuação e a qualidade da participação da sociedade civil nos Conselhos existentes no Município de Mossâmedes. Para tanto, utilizaram-se procedimentos quantitativos e qualitativos, notadamente levantamento de dados primários¹, entrevistas formais e análise de conteúdo (de documentos, de falas e de legislação).

A seguir, passa-se a descrever os métodos para levantamento, seleção, registro, codificação e tabulação de dados², com os respectivos resultados obtidos por meio das investigações qualitativas e quantitativas desenvolvidas pelos pesquisadores.

¹ “Os dados primários são aqueles levantados e trabalhados diretamente pelo pesquisador, sem qualquer intermediação de outros indivíduos. (...) As fontes primárias atribuem à pesquisa uma condição de autonomia e de novidade, isso porque o pesquisador levanta uma relação de dados ou de percepções selecionados e imediatamente analisados segundo o marco teórico definido e os processos de estudo indicados” (GUSTIN; DIAS, 2014).

² A seleção de dados deve considerar os objetivos da investigação, os limites e um sistema de referências para avaliar quais dados serão úteis. Somente aqueles selecionados deverão ser analisados, classificados ou codificados e tabulados (quando for o caso). A codificação é a categorização dos dados, ou seja, são classificados em categorias qualitativas, valorativas ou quantitativas, para posterior análise e interpretação, complementada com a realização de seminários, discussões e colóquios para a validação das análises e da confirmação/refutação da(s) hipótese(s). (GUSTIN; DIAS, 2014).



2.1 ANÁLISE DOCUMENTAL QUANTITATIVA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE MOSSÂMEDES

O Ministério Público do Estado de Goiás, entidade parceira na presente pesquisa, por meio da Promotoria de Justiça da Comarca de Mossâmedes, oficiou à Prefeitura Municipal de Mossâmedes para solicitar informações sobre todos os Conselhos de Políticas Públicas em funcionamento no Município em questão, bem como a qualificação completa dos respectivos conselheiros presidentes. Em seguida, requisitou-se a cada um dos presidentes de Conselhos informações e documentos sobre o Conselho por eles presidido, tais como endereço, nome do local onde os conselheiros se reuniam, telefone para contato, dados dos conselheiros, regimento interno quando existente, leis municipais que regulamentam o Conselho, decretos de nomeação dos conselheiros e, sobretudo, cópia das *atas de reunião realizadas no ano de 2017*.

Recebidas as informações e documentos de todos os Conselhos em funcionamento, realizou-se a primeira análise documental, de natureza qualitativa, por meio da elaboração de formulário de diagnóstico para cada Conselho. À medida que se analisaram as principais características dos Conselhos, extraídas dos documentos obtidos (especialmente as leis, regimentos internos, decretos de nomeação e *atas de reuniões*), descreveu-se no formulário a interpretação dos pesquisadores sobre os dados gerais desses colegiados. Assim, foram organizados em formulários próprios os principais dados de cada colegiado, os segmentos representados nos Conselhos, as relações entre as funções previstas em lei e as funções efetivamente exercidas por cada Conselho no ano de 2017 (a partir da análise das *atas de reuniões*), a estruturação, a transparência dos registros, a organização administrativa e a autonomia eventualmente conferida aos colegiados, etc.

Para a avaliação quantitativa dos Conselhos, elaboraram-se tabelas que listaram todos os Conselhos e se definiram critérios de observação que aferiram, notadamente, o número de membros previstos na Lei Municipal, o número de membros efetivamente nomeados por Decreto, a existência ou não de processos



democráticos de escolha e indicação; a existência ou não de efetiva paridade entre conselheiros representantes do Poder Público e conselheiros representantes da sociedade civil em cada conselho, os critérios de escolha dos representantes da sociedade civil (se indicação ou eleição), a periodicidade de reuniões, o prazo do mandato dos conselheiros, o início e o fim do mandato dos conselheiros quando do envio dos documentos ao Ministério Público, quais Conselhos possuíam regimento interno, quais as funções conferidas a cada Conselho de acordo com a respectiva Lei Municipal reguladora e a quantidade de atas de reuniões enviadas referente ao ano de 2017.

Também para fins de análise documental quantitativa, elaborou-se uma tabela, com dados dos conselheiros que exerciam mandato no ano de 2018, em que foram classificados nas seguintes categorias: a) segmento formalmente representado por cada conselheiro em cada conselho, em razão do decreto de nomeação, *versus*; b) o segmento que o conselheiro de fato representava, em razão de possuir ou não vínculo com a Administração Pública.

Para descobrir o segmento que o conselheiro de fato representava (a denominada representatividade material ou real), foram efetivadas buscas individualizadas no Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de Mossâmedes. Isso porque, em tese, os conselheiros representantes da sociedade civil não deveriam possuir qualquer vínculo funcional com a Prefeitura Municipal nem com a Câmara Municipal (e, idealmente, nem mesmo com a Administração estadual ou federal).

Com a análise documental aferiu-se que o Município de Mossâmedes instituiu 14 (quatorze) Conselhos de Políticas Públicas por meio de leis municipais³. Há dois

³ Assim enumerados e identificados com respectivas siglas: i) Conselho-Gestor do Fundo de Habitação de Interesse Social (CGFHIS); ii) Conselho Gestor do Saneamento Básico (CGSB); iii) Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (CAC-S-FUNDEB); iv) Conselho Municipal de Alimentação Escolar (CAE); v) Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS); vi) Conselho Municipal de Cultura (CMC); vii) Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA); viii) Conselho Municipal de Educação (CME); ix) Conselho Municipal de Habitação (CMH); x) Conselho Municipal do Idoso (CMI); xi) Conselho Municipal do Meio Ambiente (CMMA); xii) Conselho Municipal de Previdência (CMP); xiii) Conselho Municipal de Saúde (CMS); e xiv) Conselho Municipal de Turismo (CMT).



Conselhos que estão totalmente inoperantes, sem sequer possuírem membros nomeados: o CGFHIS e o CMI.

Nesse cenário, apresentam-se alguns dados quantitativos sobre as Leis Municipais instituidoras dos 12 (doze) Conselhos atualmente operantes. Com efeito, essas normas criaram 127 (cento e vinte e sete) cargos de conselheiro municipal. Há três Conselhos que não possuem composição definida por Lei, o CGSB, o CMMA e o CMS, e em geral há falhas na redação dos textos dessas legislações, com prejuízos à transparência dos processos de indicação e designação desses representantes, bem como com prejuízos à efetiva representação da sociedade civil.

De todo modo, é corriqueiro encontrar falhas grotescas nas redações das leis municipais quando definem as representações nos Conselhos, o que permite assinalar a precariedade das discussões e das análises jurídicas por parte da Câmara Municipal nos processos legislativos que discutiram e aprovaram as Leis Municipais relativas a Conselhos.

Para citar apenas um exemplo, o caput do artigo 5º da Lei Municipal n. 998/2009 prescreve, *in litteris*: “O Conselho Municipal do Meio Ambiente será composto por 05 (n.º de membros) membros, tal como a seguir: (o Município poderá tanto ampliá-lo como diminuí-lo, ou seja, compor o Conselho de acordo com sua realidade local)”. Esse tipo de falha passa a impressão de que os gestores elaboraram os projetos de lei a partir de modelos emprestados de escritórios de advocacia ou de outros municípios e que foram mal adaptados à realidade local e sem o mínimo de zelo na redação dos preceitos. Em seguida, de forma açodada, deflagram o processo legislativo na Câmara Municipal e aprovam o projeto rapidamente, para que o Município receba recursos financeiros das esferas Federal ou Estadual. Então, o Poder Legislativo implementa um processo legislativo meramente burocrático, sem sequer discutir superficialmente o texto que se está a aprovar ou corrigir os erros flagrantes dos textos dos projetos. Isso denota, como conclusão, que o bom funcionamento desses Conselhos não é preocupação prioritária por parte do sistema político objeto desse estudo de caso. Com esse padrão, pereniza-se o círculo vicioso



de participação simbólica da comunidade no controle social dos recursos destinados ao desenvolvimento local.

Passa-se à apresentação dos resultados alcançados com as análises quantitativa e qualitativa.

No ordenamento jurídico municipal atualmente há 127 (cento e vinte e sete) cargos de conselheiro de políticas públicas criados por Leis Municipais. Desses, 70 (setenta) foram destinados ao Poder Público Municipal (55% dos cargos) e 57 (cinquenta e sete) à sociedade civil (45% dos cargos).

É possível analisar também esses dados categorizados por Conselhos e segmentos, para visualizar o número de cargos criados para cada órgão e identificar quais contêm paridade na legislação. Interessante pontuar que, dos Conselhos que previram número de membros, somente 02 (dois) conferiram paridade entre poder público e sociedade civil na Lei Municipal (CMAS e CMDCA). Por outro lado, chamou atenção o fato de que, dos 14 Conselhos estudados, 03 (três) Conselhos possuíam mais membros da sociedade civil do que do Poder Público (CAE⁴, CMH e CMT). A média, porém, somando todos os Conselhos foi de uma maioria de membros formalmente do poder público.

No plano administrativo, o Poder Executivo Municipal expediu 183 (cento e oitenta e três) nomeações por Decreto, consoante os mandatos vigentes até o término da checagem dos dados para este trabalho. Destinaram-se 103 (cento e três) cargos ao Poder Público e 80 (oitenta) cargos à sociedade civil.

Observa-se tanto no plano legislativo quanto no plano administrativo proporcionalidade na distribuição de cargos entre Poder Público e sociedade civil. Deveras, nas Leis Municipais distribuíram-se 55% (cinquenta e cinco por cento) dos cargos ao Poder Público e 45% (quarenta e cinco por cento) à sociedade civil,

⁴ Deveras, quanto ao CAE esse prestígio à sociedade civil advém desde a Lei Federal n. 11.947, de 16 de junho de 2009, que condicionou a transferência de recursos federais para aquisição de alimentos aos alunos da rede pública de ensino à instituição do CAE. Aliás, mesmo que o Município altere a composição prevista na Lei Federal, deverá obedecer a proporcionalidade de segmentos projetada nesta.



enquanto nos Decretos a proporção foi de 56% (cinquenta e seis por cento) e 44% (quarenta e quatro por cento), respectivamente.

A presente pesquisa denomina de representatividade formal o ato administrativo do Poder Executivo Municipal de nomear alguém como representante de determinado segmento, independentemente de a pessoa representá-lo de fato. Por exemplo, o decreto que designa um servidor público efetivo como representante de entidade religiosa para o Conselho de Alimentação Escolar, formalmente nomeou um representante da sociedade civil, embora no plano fático, material, tal pessoa está vinculada ao Poder Público Municipal.

Segundo os Decretos editados pela Prefeitura Municipal, constata-se que os 03 (três) Conselhos sem número de membros previsto em lei são formalmente paritários (CGSB, CMMA e CMS).

Se nos planos normativos (representatividade formal) a situação não merece tanta preocupação – salvo exceções pontuais –, no campo fático (representatividade real ou material) o cenário é desolador. A partir da quantificação dos dados em planilhas e checagem manual no Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de Mossâmedes, foi verificado que apenas 109 (cento e nove) pessoas efetivamente são conselheiras (note-se que são ao menos 127 cargos, e na prática foram encontradas 183 nomeações). Isso indica muitas situações de exercício da função em excesso – a mesma pessoa sendo conselheira em mais de um Conselho simultaneamente. Ademais, dessas pessoas (109 pessoas efetivamente conselheiras), 76 (setenta e seis) possuem vínculo efetivo ou precário com o Poder Público Municipal (Executivo ou Legislativo) contra apenas 33 (trinta e três) pessoas materialmente representantes da sociedade civil. Portanto, na prática, apenas 30% (trinta por cento) dos conselheiros representam a sociedade civil nos Conselhos de Políticas Públicas do Município de Mossâmedes.

Caracteriza-se como representatividade real ou material o segmento a que o conselheiro efetivamente pertence, em razão de seus efetivos vínculos funcionais, profissionais, associativos e pessoais. Os referenciais teóricos que embasam a pesquisa e os pressupostos conceituais de *accountability* e de responsividade do



Poder Público, acoplados à leitura constitucionalmente adequada das normas que disciplinam a participação popular no ciclo das políticas públicas, exigem que a sociedade civil ocupe de fato os espaços institucionais deliberativos. É inadmissível que representantes desse segmento possuam vínculo, efetivo ou precário, com o Poder Público institucionalizador dos Conselhos, cujos princípios basilares devem refletir o foco na pluralização do debate público. Múltiplas vozes e diversidade de interesses sociais são, pois, pressupostos legitimadores desses instrumentos políticos inclusivos e democráticos. Na presente pesquisa, o que se constata é uma distorção dessa lógica, pois um número bastante significativo dos conselheiros designados para representar a sociedade civil são, na verdade, funcionários públicos com vínculos outros com a Administração Municipal.

A situação encontrada de 109 (cento e nove) pessoas ocuparem os 183 (cento e oitenta e três) cargos de conselheiro ocorre porque há diversas pessoas nomeadas para mais de um cargo simultaneamente. Deveras, a pesquisa constatou que há 02 (duas) pessoas que ocupam, ao mesmo tempo, 07 (sete) cargos de conselheiro cada; 03 (três) pessoas que ocupam 06 (seis) cargos cada, 02 (duas) pessoas que ocupam 05 (cinco) cargos cada, 02 (duas) que ocupam 04 (quatro) cargos cada, 06 (seis) pessoas que ocupam 03 (três) cargos cada, e 21 (vinte e uma) pessoas que ocupam 02 (dois) cargos cada, com 73 (setenta e três) pessoas que ocupam 01 (um) cargo de conselheiro.

Nesse mesmo cenário, encontram-se 11 (onze) pessoas com vínculo com o Poder Público Municipal que, ao mesmo tempo, representam esse segmento em um Conselho e a sociedade civil em outro, situação de incompatibilidade, pois não é recomendável que alguém exerça o papel de representante governamental em uma reunião e consiga se despir suficientemente dessa função para representar a sociedade civil em outra; cenário ainda mais grave quando se ocupa cargo em comissão, exerce função de confiança ou foi contratado temporariamente pela Prefeitura Municipal, hipóteses verificadas no presente estudo de caso.

Reitera-se que há 109 (cento e nove) pessoas nomeadas por decreto para ocupar os 183 (cento e oitenta e três) cargos de conselheiro. Quando se cotejam as



nomeações com os dados sobre pagamentos e servidores do Portal da Transparência da Prefeitura de Mossâmedes descobre-se panorama ainda mais preocupante: 141 (cento e quarenta e uma) nomeações (73%) destinaram-se a pessoas com vínculo com o Poder Público Municipal, contra apenas 42 nomeações sem vínculo (23%), do ponto de vista da representatividade material. Quando se verificou essa relação na situação específica de cada Conselho, constatou-se que nenhum deles possui paridade na prática⁵. Em termos percentuais, o Conselho com maior representatividade real em Mossâmedes é o com 45% de membros efetivamente da sociedade civil. Porém, a maioria (sete) dos conselhos possui representatividade real de menos de 25%, com quatro deles com uma representatividade de menos de 10%.

A partir da categorização de dados em planilha, também foi possível constatar o número de pessoas que ocupam vagas destinadas à sociedade civil. Deveras, há 55 pessoas que ocupam as 80 vagas destinadas por decreto à sociedade civil. Dessas, 23 pessoas estão atreladas ao Poder Público Municipal e 32 (trinta e dois) materialmente representam a sociedade civil. Da mesma forma, averiguou-se que 64 (sessenta e quatro) pessoas ocupam as 103 vagas destinadas por decreto a representantes do Poder Público Municipal. Nestas, há 63 pessoas com vínculo com o Poder Público Municipal e apenas 01 (uma) pessoa sem vínculo.

Há outros dados que merecem registro. De fato, 02 (duas) Leis Municipais são omissas em relação à forma de escolha dos membros da sociedade civil (CMH e CGSB), 07 (sete) Leis Municipais preveem que esse segmento será escolhido por indicação (CMC, CMDCA, CME, CMMA, CMP, CMS e CMT) e somente 03 (três) Leis Municipais exigem a eleição para as pessoas ocuparem cadeiras destinadas à

⁵ Mesmo nos casos em que a institucionalização do órgão traduz-se em condição legal para a transferência de recursos públicos, o índice de participação da sociedade civil é bastante baixo. Assim, os Conselhos nas áreas de saúde (artigo 4º, II, Lei Federal n. 8142/1990), assistência social (artigo 30, I, Lei Federal n. 8.742/1993), meio ambiente (artigo 4º, parágrafo único, I, “I”, Lei Complementar Estadual n. 90/2011), alimentação escolar (artigo 20, I, Lei Federal n. 11.947/2009) e saneamento básico (artigos 2º, IV, 3º, X-A, 9º, VI, 11, § 2º, V, 47, 51, da Lei Federal n. 11.445/2007, e artigo 34, § 6º, do Decreto Federal n. 7.217/2010) devem efetivamente contar com a participação da sociedade civil, a fim de evitar a suspensão dos repasses federais e estaduais ao Município. Aliás, a Constituição e as normas gerais da União e do Estado de Goiás estabeleceram parâmetros de inclusão de cidadãos nos colegiados exatamente para a sociedade fiscalizar se as receitas transferidas aos Municípios são empregadas de modo correto.



sociedade civil (CACS-FUNDEB, CAE e CMAS). Na prática, todavia, os conselheiros representantes da sociedade civil sempre são escolhidos mediante indicação, segundo a verificação documental realizada.

Dos 12 (doze) cargos de presidente, somente 1 (uma) pessoa realmente representa o segmento da sociedade civil (CMDCA). Todos os demais possuem vínculo com o Poder Executivo Municipal. Ainda, há 1 (uma) pessoa que preside, ao mesmo tempo, 3 (três) Conselhos (CMC, CMMA e CMT) e outra que preside 2 (dois) (CGSB e CMS) e ambas possuem vínculo com a Prefeitura Municipal. Há 02 (dois) presidentes formalmente representantes da sociedade civil, mas materialmente vinculados ao Poder Público Municipal (CGSB e CAE).

Além do mais, certificou-se que alguns conselheiros se mudaram de Mossâmedes e continuaram a compor formalmente os Conselhos. De dois conselhos analisados nesse quesito (Saúde e Educação), há 05 (cinco) conselheiros que não residem mais em Mossâmedes, 04 (quatro) dos quais representam a sociedade civil; 02 no Conselho Municipal de Educação e 02 no Conselho Municipal de Saúde. É lícito concluir, portanto, que a participação da sociedade civil demonstrada pelos documentos analisados é ainda mais insignificante nos Conselhos Municipais de Educação e de Saúde.

2.2 ANÁLISE DOCUMENTAL QUALITATIVA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL E DA QUALIDADE DEMOCRÁTICA NOS CONSELHO MUNICIPAIS DE MOSSÂMEDES

Por meio da análise documental qualitativa, foi possível conhecer o perfil dos Conselhos de Políticas Públicas do Município, descobrir falhas nas legislações municipais e diagnosticar a dinâmica de atuação dos Conselhos, em especial as principais pautas discutidas em reuniões, as deliberações proferidas, a qualidade na redação das atas e o nível de *accountability* e de responsividade governamental diante dos Conselhos e destes em relação à comunidade. A seguir serão expostos breves



comentários sobre os pontos que mais chamaram atenção dos pesquisadores nesta análise.

A começar pelo saneamento básico, o problema que mais chamou atenção foi o de que o Município de Mossâmedes somente instituiu o CGSB porque buscava a celebração de convênio com a Fundação Nacional de Saúde (FUNASA) para a construção de estação tratamento de água e a normativa federal exigia a instalação de colegiado de controle social, como condição para a efetivação do referido convênio⁶. Ou seja, jamais houve uma intenção espontânea da Administração Pública Municipal de ampliar a participação popular nas deliberações sobre saneamento básico, mas sim a criação pragmática do Conselho, para viabilizar a chegada de recursos.

Quanto ao CACS-FUNDEB, a Lei Federal n. 11.494/2007 concedeu o prazo de 60 (sessenta) dias para os Municípios institucionalizarem tais colegiados, sob pena de sofrerem intervenção estadual. A própria Lei Federal já dispõe de regras predeterminadas sobre composição, funções, impedimentos e poderes que as Leis Municipais deverão obedecer. Em Mossâmedes, o CACS-FUNDEB foi criado pela Lei Municipal n. 956/2007. A Lei Municipal vigente adotou quase na integralidade o modelo de projeto de lei disponibilizado no sítio virtual do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Talvez por essa razão foram outorgados poderes fortes ao CACS-FUNDEB, como o de apresentar ao Poder Legislativo local e aos órgãos de controle interno e externo manifestação formal acerca dos registros contábeis e dos demonstrativos gerenciais do Fundo e o de, por decisão da maioria dos membros, convocar o Secretário Municipal de Educação ou servidor equivalente para prestar esclarecimento acerca do fluxo de recursos e a execução das despesas do Fundo. É raro encontrar nas leis municipais de Mossâmedes a concessão de poderes expressos aos Conselhos de Políticas Públicas, como o de convocar

⁶ Nesse sentido, o Decreto Federal n. 8.211/2014, que modificou o Decreto Federal n. 7.217/2010, dispõe que, a partir de 01/01/2015, será vedado o acesso aos recursos federais ou aos geridos por órgão ou entidade da União, quando destinados a serviços de saneamento básico, àqueles titulares de serviços públicos de saneamento básico que não instituírem, por meio de legislação específica, o controle social realizado por órgão colegiado.



servidores. No entanto, a Lei Municipal deixou de prever importantes poderes expressamente conferidos pela Lei Federal, quais sejam, o de requisitar ao Poder Executivo cópia de documentos referentes a licitação, folhas de pagamento, empenhos e outros documentos relacionados à educação básica e o poder de realizar vistorias e inspeções em obras, escolas, etc. Suspeita-se que essa supressão de poderes decorre da desconfiança do Poder Executivo de conferir poderes tão amplos a um órgão de participação social⁷.

O CAE também é importante agente de controle social na área educacional. Esse colegiado foca na fiscalização da alimentação escolar, em especial os recursos federais advindos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Os recursos do PNAE somente são repassados aos Estados e Municípios que possuam esse órgão em funcionamento (BRASIL, Tribunal de Contas da União, 2017). Segundo a Lei Federal n. 11.947/2009, o conselheiro de alimentação escolar deve fiscalizar, durante todo o ano letivo, a execução do PNAE. Com esse modo de atuação, o CAE consegue perceber os problemas atuais e interferir preventivamente para buscar soluções ou evitar que os problemas (BRASIL, Tribunal de Contas da União, 2017). No Município o CAE foi criado pela Lei Municipal n. 847/1999. O órgão sofreu diversas alterações e a legislação atualmente em vigor é a Lei Municipal n. 1051/2010. Foi possível notar que a legislação municipal que trata do CAE contém, de um lado, regras desatualizadas, que não acompanharam a evolução da legislação federal, não prevendo, por exemplo, a vedação ao secretário de educação dirigir o órgão, tampouco prevendo regras transparentes sobre a forma de eleição do presidente e do vice-presidente.

Na prática, a análise evidenciou que o CAE de Mossâmedes exerce um papel meramente formal de fiscalização do PNAE no município. As reuniões são *pro forma*, apenas para legitimar a ação do gestor e permitir o recebimento dos recursos do

⁷ A despeito dessas supressões, o Regimento Interno do CACS-FUNDEB previu os poderes de requisição e de vistoria *in loco*. Poder-se-ia até argumentar que o regulamento é ilegal, por extrapolar a legislação municipal sobre o tema. Entretanto, o artigo 25 da Lei Federal n. 11.494/2007, já resguardou tais poderes aos conselheiros do FUNDEB, razão pela qual não há que se falar em nulidade do regimento interno.



programa federal. Os conselheiros não realizam visitas em escolas, não fazem checagem, sequer por amostragem, para verificar se realmente os alimentos que chegam à escola são de qualidade, conforme a prestação de contas informa que chegam. Não se respeitou a periodicidade mínima mensal de reuniões ordinárias no ano de 2017, consoante se apurou pelas atas de reuniões. Não se realizou ações de mobilização social, conforme era previsto. No dia a dia, o Conselho não contribui sequer com a elaboração do cardápio escolar, para garantir a qualidade dos alimentos.

No campo da política assistencial, a Constituição Federal de 1988 e a Lei Orgânica da Assistência Social (Lei Federal n. 8.742/1993) preveem que a população participará na formulação das políticas da assistência social e no controle das ações. Os Municípios só recebem recursos do Fundo Nacional de Assistência Social se instituírem e mantiverem o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) e o funcionamento de Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS), além de outros requisitos (BRASIL, 2013). Em Mossâmedes, a Lei Municipal n. 765/1995, que criou o CMAS, tem sua atualização mais recente na Lei Municipal n. 1139/2014. Chamou a atenção o fato de que essa Lei Municipal atual não estava na posse dos conselheiros e gestores do Conselho. Mesmo após várias requisições, o presidente do CMAS enviou somente trechos da Lei Municipal n. 1139/2014. Ou seja, nem os próprios conselheiros conheciam a íntegra da Lei que rege a política municipal de assistência social. A Lei Municipal n. 1139/2014, conquanto repita o artigo 16 da Lei Federal n. 8742/1993, determina ao órgão gestor de assistência social que proveja a infraestrutura necessária ao funcionamento do CMAS, garantindo recursos materiais, humanos e financeiros, inclusive com despesas referentes a passagens e diárias de conselheiros. A normativa municipal deixa claro também que o órgão gestor deverá prever recursos específicos no orçamento, destinados à manutenção e funcionamento do Conselho. Há obrigação também de a Prefeitura Municipal ceder um secretário executivo (com formação superior) e um analista de políticas públicas da Secretaria Municipal de Assistência Social para atuar no Conselho.



Quanto ao CMC, é preciso ressaltar que esse colegiado possui status constitucional. O artigo 216-A da Constituição, acrescido pela Emenda Constitucional n. 71/2012, dispõe que o Sistema Nacional de Cultura será organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, cujas políticas públicas serão democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade. O § 2º, inciso II, prevê expressamente a existência dos Conselhos de Política Cultural na estrutura do Sistema Nacional de Cultura, nas respectivas esferas da Federação. A norma que trata do CMC de Mossâmedes é a Lei Municipal n. 1017/2009. Trata-se de normativa muito sucinta, que não descreve de modo adequado as funções, as competências e a composição do Conselho. Ainda, a Lei Municipal admite apenas um membro titular da sociedade civil para compor o Conselho, que deve ser indicado e, ainda, precisa ser aceito pelo prefeito municipal. As atribuições do Conselho em nada se alinham ao controle social, pois tratam, em resumo, de funções de acompanhamento e apoio à Secretaria da área para buscar meios que valorizem a cultura da região e angariar recursos destinados ao Fundo Municipal de Cultura (que nem sequer foi implementado). As funções do CMC são meramente consultivas⁸.

Quanto ao CMDCA, inicialmente a Lei Federal n. 8.242/1991 criou o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), com poderes de elaborar normas gerais da política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente. Por meio da Resolução n. 105/2005, o CONANDA listou as atribuições dos Conselhos Estaduais (CEDCA) e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA). Dentre as atribuições do CMDCA, destacam-se as competências de elaborar e deliberar sobre a política de promoção, proteção, defesa e atendimento dos direitos da criança e do adolescente no seu âmbito de ação; elaborar planos de ação anuais ou plurianuais, contendo os programas a serem implementados no âmbito da política de promoção, proteção, defesa e atendimento dos direitos da criança e do adolescente, e as respectivas metas; e elaborar

⁸ Mais estranha é a previsão do artigo 27 da Lei Municipal n. 1017/2009, que assim dispõe: “Esta lei poderá ser alterada mediante proposta de qualquer membro do conselho, aprova (*sic*) pela maioria absoluta dos seus membros”. A previsão de o Conselho alterar Lei Municipal é dotada de flagrante inconstitucionalidade.



anualmente o plano de aplicação dos recursos do Fundo da Criança e do Adolescente, considerando as metas estabelecidas para o período, em conformidade com o plano de ação. Dessarte, os conselheiros devem diagnosticar os problemas da realidade local, apresentar planos, programas e traçar metas para a solução desses problemas. Em seguida, ambos os planos são enviados à Chefia do Poder Executivo, a qual, por sua vez, deverá incluí-los no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Os planos, já constando no projeto de lei orçamentária, seguirão para aprovação do Poder Legislativo. Uma vez aprovado, o plano de aplicação vincula o gestor quanto ao uso das verbas do Fundo da Infância e da Adolescência (SANTA CATARINA, 2013).

No âmbito do Município de Mossâmedes, não há notícias de que o CMDCA elabora tais planos de ação e de aplicação dos recursos do FMDCA, conquanto a Lei Municipal n. 699/1992, tenha atribuído ao colegiado a função de definir a política de administração e aplicação dos recursos financeiros que venham a constituir, em cada exercício, o Fundo Municipal da Criança e do Adolescente (FMDCA). Da análise documental qualitativa das atas de reunião do CMDCA no ano de 2017, avalia-se que as reuniões do CMDCA foram direcionadas por um rito apenas protocolar e insensível às diversas formas de atuação do Conselho no que concerne à criança e ao adolescente, que em nenhum momento foram o cerne das discussões. Assim, a partir da análise das atas, foi possível chegar a algumas conclusões acerca do funcionamento do Conselho: *i)* não é possível falar em observação das disposições contidas na Lei Federal n. 8.069/1990 (ECA), pois o CMDCA em nenhum momento conseguiu demonstrar nos documentos qualquer capacidade (técnica, principalmente) para amparar suas finalidades intrínsecas, consubstanciadas, grosso modo, no incremento de deliberações e ações fiscalizatórias em relação às políticas municipais concernentes à proteção da criança e ao adolescente; *ii)* o funcionamento do Conselho parece ser reduzido às formalidades necessárias à sua regularização (indicação e eleição da diretoria executiva), bem como às do Conselho Tutelar (posse de conselheiro em razão da vacância do cargo); *iii)* a ausência de uma rotina rígida de acompanhamento do FMDCA tende a reproduzir uma problemática bastante usual



na atuação do CMDCA em Mossâmedes, encorpada, sobretudo, pela ausência de capacitação técnica dos conselheiros e da composição do próprio conselho, o qual, apesar de ser referido como paritário, abarca maior número de assentos à Administração Pública. Logo, a composição do conselho tende a ser um possível fator de inércia no tocante às suas possibilidades de contestação, deliberação e fiscalização das políticas públicas municipais, em geral, e do FMDCA, em específico; e *iv*) o número de reuniões é muito pequeno (apenas três em 2017) e, por consequência, incapaz de abarcar as complexidades de uma cidade frente às tarefas reclamada pelas disposições do ECA e da própria Lei Municipal n. 699/1992.

No tocante ao Conselho Municipal de Educação (CME), a Lei Federal n. 13005/2014, é a norma que disciplina as metas e estratégias estabelecidas no Plano Nacional de Educação (PNE), com vigência por 10 (dez) anos, de 2014 a 2023. As diretrizes do PNE estão previstas no artigo 2º da mencionada Lei, dentre as quais se destaca a promoção do princípio da gestão democrática da educação pública. Nesse sentido, o anexo da Lei Federal contém 20 (vinte) metas a serem cumpridas no prazo de vigência do PNE, cada uma dividida em estratégias. A meta 19 (dezenove), com as 08 (oito) estratégias respectivas, menciona a necessidade de a União ampliar os programas de apoio e formação aos conselheiros dos conselhos do FUNDEB, de alimentação escolar, dos conselhos regionais e dos representantes educacionais em demais conselhos de acompanhamento de políticas públicas, garantindo a esses colegiados recursos financeiros, espaço físico adequado, equipamentos e meios de transporte para visitas à rede escolar, com vistas ao bom desempenho de suas funções.

No âmbito federal, o CNE atualmente está regulamentado pela Lei Federal n. 4024/1961 (antiga Lei de Diretrizes e Bases da Educação), com as alterações introduzidas pela Lei Federal n. 9131/1995. Logo em seguida, a Lei Federal n. 9424/1996 criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) e pela primeira vez uma norma federal utilizou o termo “Conselho Municipal de Educação”. Essa previsão legal permitiu a integração entre o Conselho Municipal de Educação e o Conselho Municipal de



Acompanhamento e Controle Social (CMACS). A Lei determinava que, nos municípios onde houvesse Conselho Municipal de Educação, os representantes deste deveriam integrar também o CMACS (ALVES, 2014).

Com o fim do FUNDEF, a Lei Federal n. 11494/2007 criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e manteve a presença de conselheiros de educação no CMACS, bem como possibilitou aos Municípios a edição de lei local e específica para integrar o CMACS ao CME, desde que instituíssem uma câmara específica para o acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do FUNDEB e observassem as demais regras de composição do CMACS. Grande parte dos CME no Estado de Goiás foram criados após a instituição do CME de Goiânia pela Lei Municipal n. 7771/1997. Esse Conselho passou a contribuir com os demais municípios, por meio de fornecimento de assessorias, documentações, visitas para orientação e articulação entre os CME existentes. Vários municípios goianos foram induzidos pela Lei do Fundef a municipalizarem o ensino fundamental e a criarem um CME, muitos datados de 1997 e 1998 (ALVES, 2014). É justamente o caso de Mossâmedes.

A Lei Estadual n. 13609/2000 também foi outro instrumento incentivador de criação de CME. Essa lei regulamentou a redistribuição dos recursos do Salário-Educação pelo Governo do Estado de Goiás aos municípios. Dentre as várias exigências aos governos locais para que pudessem receber as parcelas do Salário-Educação, estipularam-se a obrigatoriedade de aprovação, pelo CME, por meio de parecer circunstanciado, de Plano de Aplicação e Relatório Físico-Financeiro relativo ao ano anterior, a existência e regular funcionamento de plano de carreira e do Conselho Municipal de Educação, criados por lei, e a existência de plano municipal de educação, de duração plurianual, aprovado pelo Conselho Municipal de Educação (ALVES, 2014). Ainda, mesmo os municípios que já contavam com CME reeditaram as leis de criação do órgão para atender a esta nova demanda: ampliar as competências dos CME para aprovarem o plano de ação e prestação de contas do Salário-Educação (ALVES, 2014). Conquanto o Município de Mossâmedes tenha



alterado a legislação do CME no ano 2000, não se vislumbrou o acréscimo dessa competência ao colegiado. Em seguida, a Lei Estadual n. 14564, de 20 de outubro de 2003, revogou a Lei Estadual n. 13609/2000, deixou de prever a necessidade de existência do CME no município e passou a exigir a implantação somente do CMACS do Fundef. Isso contribuiu para que muitos CME fossem desativados (ALVES, 2014).

Em Mossâmedes, a primeira norma a dispor sobre o CME foi a Lei Municipal n. 790/1997, posteriormente alterada pelas Leis Municipais n. 864/2000, e n. 1063/2011. Estranhamente, a Lei Municipal n. 864/2000 não ab-rogou a Lei Municipal n. 790/1997. De acordo com o artigo 9º daquela, somente se revogaram as disposições em contrário. Dessa forma, parece lícito afirmar que as atribuições conferidas ao CME em ambas as leis coexistem no plano jurídico. Ocorre que a Lei Municipal n. 1063/2011, de maneira ainda mais atécnica, alterou a Lei Municipal n. 790/1997, sem se atentar para o fato de que esta já havia sido alterada no ano de 2000. Como se não bastasse, o artigo 3º da Lei Municipal n. 1063/2011 repetiu de modo idêntico as atribuições outrora conferidas pela Lei Municipal 790/1997, com a agravante de que a Lei Municipal n. 864/2000 já havia previsto outras atribuições, mais modernas, ao CME. Essa Lei Municipal n. 1063/2011 previu a composição do CME com predomínio de integrantes da Administração Pública. Como membros representativos da sociedade civil, somente um representante de pai, mãe ou responsável legal e um representante dos alunos passaram a compor o colegiado. Talvez por falta de indução da União (leia-se, exigência de paridade no CME para transferência de verbas de programas federais) o CME não possui ampla participação popular.

A respeito da política habitacional, considera-se a Lei Federal n. 11.124/2005 (Lei do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS), um marco importante na gestão democrática brasileira, pois decorreu do primeiro projeto de lei de iniciativa popular no Brasil, apresentado em 1992. Por outro lado, simboliza a baixa responsividade dos Poderes constituídos aos instrumentos de democracia participativa, haja vista que o projeto demorou cerca de 13 (treze) anos para ser aprovado no Congresso Nacional. Essa norma passou a exigir que os municípios



brasileiros instituíssem um Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS) e um Conselho Gestor do Fundo, com participação de entidades públicas, privadas e segmentos da sociedade relacionados à área de habitação. A Lei Federal disciplinou também que as transferências de recursos do FNHIS para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios ficam condicionadas ao oferecimento de contrapartida do respectivo ente federativo. Ao final do ano de 2011, 96,9% dos municípios (o que corresponde a 5.391 municípios) havia aderido ao SNHIS. Entretanto, dos 5.391 municípios que haviam aderido ao SNHIS, 69,1% encontrava-se em situação regular quanto à constituição de fundos e conselhos e apresentação de planos de habitação, também no ano de 2011 (KRAUSE; BALBIM; LIMA NETO, 2013).

Ocorre que, no cenário da crise global financeira de 2008, o Governo Federal lançou o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), que passou a estruturar a atividade econômica do setor imobiliário, realizando em grande escala o “sonho da casa própria”, que conquistou amplo apoio de diversos setores da sociedade. O MCMV tem forte orientação nas estratégias de desenvolvimento ou crescimento econômico e possui fraca aderência às estratégias de enfrentamento do déficit habitacional, o que o distancia num primeiro momento de uma política habitacional *stricto sensu*, especialmente de habitação de interesse social (KRAUSE; BALBIM; LIMA NETO, 2013).

A partir de 2009, o MCMV assumiu a maior parte da provisão habitacional de interesse social no Brasil, operando fora do marco do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e o colocando em segundo plano, como orientador da política habitacional para as famílias de mais baixa renda. No mês de maio de 2010, o Governo de Goiás, por meio da Agência Goiana de Habitação (AGEHAB), embasado na experiência de elaboração do Plano Nacional de Habitação (PlanHab), começou a planejar a política habitacional no Estado. Assim, além de elaborar o Plano Estadual de Habitação de Interesse Social (PEHIS), o Estado de Goiás também prestou assistência técnica e apoio institucional-pedagógico a todos os municípios goianos que manifestassem interesse em elaborar Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS), estruturado em um ciclo de capacitação (GOIÁS, 2012).



Nesse cenário é que deve ser analisado o Conselho Municipal de Habitação de Mossâmedes (CMH). O Município inicialmente editou a Lei Municipal n. 990/2009, que criou o CMH, com finalidades de orientar, promover e emitir sugestões para o desenvolvimento do sistema de habitação do Município de Mossâmedes. Composto por 05 (cinco) membros, nomeados pelo prefeito, após indicação dos representantes das entidades constituídas, o CMH deveria ser integrado por mais de 50% (cinquenta por cento) da comunidade não pertencente ao quadro do Poder Público. Dentre as funções do CMH, destacam-se a de coordenar, incentivar e promover a habitação no município de Mossâmedes, estudar e propor à Administração Municipal medidas de difusão e amparo à habitação no Município de Mossâmedes em colaboração com os órgãos e entidades oficiais especializados, orientar a Administração Municipal na administração dos pontos habitacionais do Município; promover junto às entidades de classe campanhas no sentido de incrementar a habitação no Município.

Após pouco mais de 02 (dois) meses, o Município de Mossâmedes editou uma nova Lei, a de n. 1003/2009, que criou o Fundo de Habitação de Interesse Social (FHIS) e instituiu o Conselho-Gestor do Fundo de Habitação de Interesse Social (CGFHIS). Segundo a Lei Municipal n. 1003/2009, o FHIS possui natureza contábil, com o objetivo de centralizar e gerenciar recursos orçamentários para programas destinados a implementar políticas habitacionais de interesse social direcionados à população de menor renda. Já o Conselho-Gestor do FHIS é responsável por gerir o FHIS. O colegiado possui caráter deliberativo e será composto por representantes de entidades públicas e privadas, bem como de segmentos da sociedade ligados à área de habitação, tendo como garantia o princípio democrático de escolha de seus representantes e a proporção de um quarto das vagas aos representantes de movimentos populares. Competiria ao CGFHIS estabelecer diretrizes e fixar critérios para a priorização de linhas de ação, a alocação de recursos do FHIS e atendimento dos beneficiários dos programas habitacionais, deliberar sobre as contas do FHIS, dentre outras atribuições. O CGFHIS nunca foi efetivado. A hipótese razoável, mas impossível de ser testada nos limites deste trabalho, é a de que o Município de Mossâmedes inicialmente criou o CMH com o intuito de celebrar convênios para



receber recursos voltados à construção e melhoria de habitações à população de baixa renda. Assim que iniciou as tratativas para celebrar convênio com o Estado de Goiás, foi alertado de que era preciso criar um Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social. Com esse desiderato, o Município provavelmente embasou-se em algum modelo de projeto de lei para criar o FHIS, mas por algum lapso da assessoria jurídica criou juntamente CGFHIS, sem se atentar para o fato de que a Lei Municipal já previa um Conselho Municipal de Habitação, com funções semelhantes às do novo Conselho criado.

Tal situação acabou por criar uma anomalia, de duas Leis Municipais regularem matérias semelhantes: a primeira, que criava um Conselho para assessorar o Poder Executivo a desenvolver a política habitacional do Município; e a segunda, que criou um Fundo e um Conselho Gestor para centralizar e gerenciar o orçamento das políticas habitacionais de interesse social. Mais estranho ainda é que, em contradição à própria Lei Municipal do CMH, que prevê somente 05 (cinco) membros, sem suplentes, hoje esse mesmo colegiado contém 18 (dezoito) membros – 09 (nove) titulares e 09 (nove) suplentes.

Para o presente trabalho, considerou-se que a Lei Municipal do CGFHIS estabeleceu disposições especiais a par das normas existentes sobre o CMH, razão pela qual se aplica o § 2º do artigo 2º, do Decreto-Lei n. 4657/1942 (LINDB), para a solução da antinomia. Assim, dois Conselhos com funções semelhantes – um mais genérico, com atribuições afetas à habitação como um todo, e um específico, de habitação de interesse social – coexistem no plano jurídico, embora no plano da efetividade somente o primeiro foi institucionalizado (de forma bastante precária, diga-se de passagem).

Na seara ambiental, a Lei Municipal n. 998/2009 criou o CMMA no Município de Mossâmedes. Posteriormente, a Lei Complementar Municipal n. 1163/2016 (Código do Meio Ambiente do Município) provocou alterações no colegiado.

Já no âmbito previdenciário, o Município de Mossâmedes, por meio da Lei Complementar Municipal n. 01/2014, regulamentou o Conselho Municipal de Previdência, com a previsão de 28 (vinte e oito) competências, distribuídas em



funções deliberativas, fiscalizadoras, propositivas, requisitórios e consultivos. Interessante observar que o gestor do regime próprio de previdência somente poderá alienar bens imóveis integrantes do patrimônio do Fundo de Previdência Social de Mossâmedes (FUNPRESMO), mediante autorização do colegiado. Da mesma forma, é o CMP que delibera sobre a aceitação de doações, cessões de direitos e legados, quando onerados por encargos.

Na temática da saúde, a participação da comunidade é uma das diretrizes que guiam as políticas públicas no Sistema Único de Saúde (SUS). Os recursos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios destinados às ações e serviços públicos de saúde e os transferidos pela União para a mesma finalidade devem ser aplicados por meio de Fundo de Saúde que será acompanhado e fiscalizado por Conselho de Saúde. A Lei Federal n. 8080/1990 também consagrou a participação da comunidade como diretriz e elencou-a como princípio fundante das políticas públicas sanitárias. Logo em seguida, a Lei Federal n. 8142/1990 disciplinou a participação da comunidade na gestão do SUS. Os Conselhos de Saúde receberam o conceito legal de órgãos colegiados permanentes e deliberativos, compostos, de maneira paritária, por representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários, que atuam na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros. Se um Município, Estado ou Distrito Federal não instituir o respectivo Conselho de Saúde deve sofrer a punição de perda da gestão dos recursos que seriam repassados pela União.

Os Conselhos de Saúde devem participar de todo o ciclo das políticas de saúde, seja no acompanhamento da elaboração de estratégias e ações da fase do planejamento, seja na fiscalização da execução da atividade administrativa para realizar a política pública. A importância dos Conselhos de Saúde foi reforçada ainda mais com a aprovação da Lei Complementar Federal n. 141/2012. Essa Lei dispôs sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde, estabeleceu os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e regulamentou a fiscalização,



avaliação e controle das despesas com saúde nas três esferas de governo. A partir de então, os Conselhos de Saúde receberam atribuições no campo específico do planejamento financeiro das ações em saúde.

No Município de Mossâmedes, as competências do Conselho Municipal de Saúde (CMS) estão definidas na Lei Municipal n. 689/1992. Trata-se de uma norma retrógrada, com falhas técnicas graves e erros gramaticais que comprometem a compreensão adequada do sentido da norma. Aliás, até hoje a Lei Municipal se encontra somente manuscrita.

Com efeito, os principais problemas encontrados na normativa do CMS foram: a omissão quanto ao número de membros e quanto à participação de usuários no colegiado; a previsão do secretário municipal de saúde como presidente; a necessidade de concordância do prefeito municipal para a nomeação dos membros; a escolha dos membros por indicação; e a omissão quanto ao prazo de mandato dos conselheiros.

Houve um flagrante erro no momento da redação do inciso IV do artigo 3º da Lei Municipal 689/1992, pois o inciso se refere à composição “Dos Centros de Formação de Recursos Humanos para a saúde”, mas elenca alíneas de segmentos da sociedade civil (sindicatos, associações). Também de forma incoerente, o § 4º do artigo 3º afirma que o mínimo de representantes de que trata o inciso V não será inferior a 50% dos membros do CMS. Ocorre que a Lei Municipal nem sequer possui inciso V no artigo 3º. Provavelmente o Poder Executivo utilizou-se de um modelo de lei, suprimiu do modelo a participação dos usuários no Conselho e esqueceu-se de retirar o § 4º do artigo 3º, que refere que o número dos representantes do inciso V não será inferior a 50% dos membros do CMS. Assim, a Lei omitiu-se quanto à participação do segmento mais importante na composição do CMS e ainda manteve um parágrafo sem qualquer sentido lógico.

Contrariamente ao que dispõe a Lei Municipal, o Regimento Interno do CMS afirma que haverá 03 (três) representantes do Governo Municipal, sendo 03 (três) titulares e 03 (três) suplentes; 03 (três) representantes de entidades de trabalhadores da Saúde, sendo 03 (três) titulares e 03 (três) suplentes; 06 (seis) representantes de



Entidades de Usuários: sendo 06 (seis) titulares e 06 (seis) suplentes, distribuídos da seguinte forma: 02 (dois) representantes de organizações religiosas; 03 (três) representantes das Entidades ou Associações Comunitárias; e 01 (um) representante do Sindicato dos Trabalhadores Rurais. O Regimento Interno com certeza propõe composição mais democrática, com garantia de representatividade dos usuários do SUS.

Por último, cabe analisar brevemente o Conselho Municipal de Turismo (CMT). O artigo 27 da Medida Provisória Federal n. 2.216-37/2001 criou o Conselho Nacional de Turismo e remeteu as normas de estruturação e funcionamento do Conselho a um Decreto do Poder Executivo. O Decreto atualmente em vigor, que dispõe sobre o CNT, é o Decreto Federal n. 6.705/2008. O artigo 2º desse Decreto lista 26 (vinte e seis) incisos com segmentos do Governo que devem compor o Conselho. O § 1º dispõe que também compõem o Conselho três representantes, designados pelo Presidente da República, dentre brasileiros de notório saber na área de turismo, e “representantes de entidades da sociedade civil, de caráter nacional, indicados pelo Conselho e designados pelo Ministro de Estado do Turismo, por portaria ministerial, a partir de processo de avaliação baseado em critérios objetivos previamente definidos no regimento interno”. Mas nem o Decreto nem o Regimento Interno do Conselho Nacional do Turismo (Portaria n. 55/2009), previram o número de membros da sociedade civil.

Em Mossâmedes, a Lei Municipal n. 996/2009 criou o CMT, com funções meramente opinativas e decorativas. O artigo 2º dessa norma previu 11 (onze) membros titulares (não há previsão de suplentes) e assegurou que a maioria dos conselheiros deverá representar a sociedade civil. Os membros serão indicados, o presidente do Conselho será o secretário de meio ambiente, turismo e cultura e o secretário executivo será escolhido pelo prefeito após indicação de lista tríplice pelos conselheiros. As reuniões são realizadas somente quando necessário, mediante convocação do presidente com antecedência mínima de 48 (quarenta e oito) horas. Na prática, averiguou-se que os membros são todos vinculados ao Poder Público Municipal e que o colegiado se reuniu somente 04 (quatro) vezes no ano de 2017.



2.3 ENTREVISTAS PARA APRIMORAMENTO CRÍTICO E QUALITATIVO DO DIAGNÓSTICO

A pesquisa também realizou um aprimoramento crítico e qualitativo sobre a participação da sociedade civil nos Conselhos de Políticas Públicas no Município de Mossâmedes/GO, por meio de entrevistas em profundidade com pessoas que possuem vivência em Conselhos de Políticas Públicas no Município de Mossâmedes.

O projeto das entrevistas foi aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal de Goiás (CEP/UFG). Foram elaborados dois instrumentos de coleta de dados, um para os presidentes e outro para os demais conselheiros. Cada instrumento possui cerca de 46 (quarenta e seis) perguntas principais, que se subdividem em outras perguntas, a depender da resposta apresentada pelo entrevistado. Houve acréscimo ou supressão de perguntas em determinados casos, para permitir que os entrevistados aprofundassem e expusessem livremente determinados aspectos abordados, a depender do andamento das entrevistas. Foram registradas em arquivo de áudio e devidamente arquivadas pelos autores.

Nesse contexto, o objetivo das entrevistas foi o de coletar pontos de vista de membros de Conselhos de Políticas Públicas para aprimorar o diagnóstico de funcionamento desses colegiados na cidade de Mossâmedes/GO, com recorte temporal do período de 2010 a 2016.

Em geral, as perguntas buscaram compreender o nível de conhecimento dos conselheiros sobre o(s) Conselho(s) a que pertencem, a rotina de trabalho de alguns colegiados e o grau de *accountability*, responsividade e transparência tanto da Administração frente ao colegiado quanto deste perante a sociedade. Assim, foram realizadas perguntas que buscaram avaliar os seguintes pontos: a) se os conselheiros conheciam detalhes da criação do Conselho no município, os objetivos institucionais, atribuições e a estrutura organizacional do Conselho; b) se o Conselho possui autonomia política, financeira e administrativa, na legislação e na prática; a forma de escolha dos conselheiros e do presidente; c) se o entrevistado chegou a ser membro de dois ou mais conselhos ao mesmo tempo; d) qual o principal foco de ação do



Conselho; e) quais temas específicos são mais debatidos no Conselho; f) se os conselheiros receberam capacitação para o exercício da função; g) como é a relação entre o Conselho e a Secretaria Municipal da área; h) como é o relacionamento entre o Conselho e a sociedade; i) se as reuniões do Conselho são previamente divulgadas para que a população possa tomar ciência do que será debatido; j) se as atas do Conselho são disponibilizadas para acesso amplo na página virtual da Prefeitura; k) as principais dificuldades existentes para atuação do Conselho; l) a avaliação dos conselheiros sobre a qualidade do local de funcionamento do Conselho e dos equipamentos disponibilizados pela Prefeitura Municipal para o exercício das funções (como mesas de reunião, computador, internet e impressora.); m) o grau de conhecimento dos conselheiros sobre os poderes que a legislação lhes conferiu; n) a avaliação dos entrevistados sobre a forma de escolha dos segmentos da sociedade civil; o) se há alternância de pessoas da sociedade civil nos Conselhos; p) se os representantes da sociedade civil são participativos; q) a periodicidade das reuniões; r) os principais assuntos tratados nas reuniões; s) a avaliação dos entrevistados sobre a relevância dos temas tratados no Conselho para a cidade; t) se há interesse das pessoas na Cidade em serem conselheiros; u) aspectos ligados à qualidade das atas de reunião; v) e se há divulgação das ações do Conselho.

Em razão da recomendação do Comitê de Ética para adoção de cuidados adicionais no sentido de evitar identificação dos entrevistados, as menções a conselheiros e gestores serão feitas sempre no gênero masculino⁹.

A dinâmica das entrevistas foi a seguinte: primeiramente, elegeram-se 05 (cinco) Conselhos de Políticas Públicas. Os órgãos selecionados de forma segmentada foram CACS-FUNDEB, CMDCA, CME, CMMA e CMS. Em seguida, deliberou-se por entrevistar: os presidentes de cada um dos Conselhos selecionados; cinco membros representantes da sociedade civil e sem vínculo com o Poder Público Municipal; cinco membros representantes da sociedade civil e com vínculo com o Poder Público Municipal; e cinco membros representantes do Poder Público

⁹ Também optou-se por não identificar o Conselho a que o entrevistado pertencia. Esses cuidados aparentemente excessivos se justificam para evitar que os entrevistados sejam identificados por moradores de um Município tão pequeno como Mossâmedes.



Municipal. Esse critério de amostra visou selecionar conselheiros com perfis diferentes, pois pessoas materialmente representantes da sociedade civil poderiam ter visões distintas dos representantes da Administração. Com exceção dos presidentes, a escolha dos demais entrevistados, após a segmentação acima indicada, foi aleatorizada por meio de sorteio dos conselheiros¹⁰.

Neste estudo são expostas algumas percepções preliminares dos pesquisadores obtidas a partir da análise das entrevistas. Em geral, avalia-se das entrevistas que os conselheiros atuam somente de modo protocolar, formal, burocrático, sem efetivo engajamento ou ao menos compreensão acerca do papel que desempenham no controle social dos gastos públicos e das escolhas públicas. As entrevistas denotam que os Conselhos de Políticas Públicas do Município de Mossâmedes não atingem os objetivos pretendidos pelas normativas constitucionais e legais, já que os conselheiros não fiscalizam a atividade administrativa de forma efetiva e nem participam com protagonismos das decisões sobre as questões centrais das políticas públicas relativas a cada Conselho.

Além disso, a grande maioria dos entrevistados alegou não possuir conhecimento suficiente para o desempenho das funções. A esse respeito, pontuaram também que nunca frequentaram cursos de capacitação e que somente passam a conhecer as finalidades e as funções do Conselho após ingressarem no colegiado.

¹⁰ Todos os conselheiros sorteados e os presidentes foram convidados da mesma maneira, por meio de ligação telefônica a cada um dos selecionados. Os conselheiros contatados tiveram a faculdade de definirem dia, horário e local para as entrevistas. Alguns contratempos impediram a realização das 20 (vinte) entrevistas inicialmente previstas. Do CACS-FUNDEB foi possível entrevistar somente o presidente, um representante da sociedade civil com vínculo com o Poder Público Municipal e um representante do Poder Público Municipal. No CMDCA foi possível entrevistar somente o presidente e o representante do Poder Público Municipal. Do CME foram entrevistados o presidente e o representante do Poder Público Municipal. No CMMA, constatou-se que os 04 (quatro) representantes da sociedade civil nomeados mantinham vínculo com o Poder Público Municipal. Então, além da entrevista com o presidente, somente foi entrevistado o representante do Poder Público Municipal. Por último, quanto ao CMS, foi possível entrevistar somente o presidente e o representante do Poder Público Municipal. Em suma, dos 20 (vinte) conselheiros elegíveis para as entrevistas, todos os 05 (cinco) presidentes concordaram em ser entrevistados. Com o sorteio dos demais, 03 (três) conselheiros não quiseram ser entrevistados – todos estes representavam a sociedade civil. Os 05 (cinco) conselheiros representantes do Poder Público Municipal foram entrevistados. Houve 06 (seis) conselheiros que não foram entrevistados por falta de agenda dos pesquisadores e pela premente necessidade de se passar para a próxima etapa da pesquisa, conforme justificado. Logo, foi possível entrevistar 11 (onze) conselheiros no total. Com uma participação baixa de representantes da sociedade civil.



Sobre a forma de escolha dos presidentes, todos os entrevistados – com exceção dos presidentes – entendem que a forma de escolha para o cargo de presidente do Conselho não é a mais adequada, pois geralmente há uma reunião em que um dos conselheiros indica um dos colegas para o cargo e os demais presentes apenas cancelam a indicação, mesmo que a pessoa escolhida não tenha demonstrado predisposição ou interesse para exercer a Presidência.

Todos os entrevistados disseram que os locais de funcionamento dos Conselhos são inadequados para reuniões e não há equipamentos suficientes para o exercício da função. Geralmente, secretários ou outros servidores emprestam os equipamentos, como computador e impressora, para as reuniões.

Somente um entrevistado, presidente, afirmou que há alternância na composição dos membros que representam a sociedade civil. A maioria mencionou que normalmente não há rotatividade entre os representantes da sociedade civil.

Um dos presidentes entrevistados, quando indagado se fazia parte de outro conselho simultaneamente, afirmou que não, mas, no decorrer da entrevista, recordou-se de que fazia parte de outro Conselho e acrescentou que este Conselho não se reunia.

Houve conselheiros que avaliaram de maneira positiva a relação entre o Conselho e a Secretaria da respectiva área. Por outro lado, há relatos que apontaram ressalvas. Por exemplo, um entrevistado considerou inadequado o próprio secretário ser presidente de Conselho. Outro relatou que determinado secretário trata as decisões do Conselho que o fiscaliza como meros palpites, sem levar adiante o que foi deliberado pelos conselheiros. Chamou bastante atenção também a narrativa de um entrevistado de que se sentia tolhido de exercer o papel de conselheiro, em razão de o secretário da pasta ser totalmente intransigente em atender às deliberações do colegiado. Citou-se um caso que envolvia direito subjetivo de criança, diante do qual o secretário da pasta se negou peremptoriamente a cumprir a deliberação do Conselho favorável à referida criança. Diante disso, os conselheiros se sentiram incapazes de resolver a questão, segundo o entrevistado.



Houve conselheiro que relatou ter sido escolhido como vice-presidente de Conselho em reunião que nem sequer estava presente e sem ao menos ter demonstrado predisposição a assumir esse cargo. Os conselheiros que compareceram à reunião apenas indicaram o nome do entrevistado e posteriormente lhe comunicaram da escolha.

Um dos conselheiros relatou que todos os membros do Conselho que ele integra são servidores da Prefeitura Municipal, inclusive o presidente. Ainda, declarou que referido Conselho se reúne, em média, a cada três meses apenas.

Causou perplexidade o relato de um entrevistado de que o secretário da pasta procurava os conselheiros que não participaram de reunião para pedir-lhes que assinassem a ata. Assim, o gestor simulava que houve quórum suficiente para a reunião e a consequente deliberação do colegiado. Ainda, o mesmo entrevistado apontou que, em determinadas reuniões havia a inserção de datas retroativas nas atas para forjar deliberações. Por exemplo, em determinada reunião os conselheiros elaboravam duas atas, uma para a reunião do dia, outra com data retroativa para reunião fictícia. Isso para o gestor posteriormente enviar ambas as deliberações do Conselho ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, juntamente com a prestações de contas obrigatórias.

Alguns entrevistados afirmaram não se preocuparem em ler as atas para averiguar se o que foi debatido realmente constou no documento, enquanto outros declararam que solicitam a leitura completa da ata em voz alta para todos os conselheiros. A grande maioria dos entrevistados, porém, considera que as atas do Conselho não são suficientemente detalhadas e precisas. Além disso, três presidentes relataram que há dificuldades em encontrar apoio administrativo, ou entre os conselheiros, para a redação das atas.

Observou-se que todos os entrevistados avaliam que o Conselho é muito importante para o Município, mas que não veem efetividade na atuação do colegiado. Acrescentaram, com a exceção de um dos entrevistados, que não há divulgação das ações do Conselho e que as reuniões também não são previamente divulgadas para



que a população seja cientificada do que será debatido. Talvez por isso todos tenham sido unânimes em afirmar que a sociedade desconhece as funções dos Conselhos.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A criação e institucionalização formal dos Conselhos não garantem, por si só, o funcionamento constitucionalmente adequado dos arranjos institucionais participativos como instrumentos de efetiva inclusão da sociedade civil na tomada de decisão sobre políticas públicas. Faz-se necessária, portanto, uma avaliação empírica das rotinas e modos de existir desses órgãos, no intuito de diagnosticar em que medida, de fato, funcionam como um *locus* de inclusão da participação social nas deliberações públicas, para além da mera criação normativa dessa participação.

Os principais resultados da presente pesquisa evidenciaram que a participação da sociedade civil nesses órgãos deliberativos é baixa, seja quanto à composição dos colegiados, seja quanto a questões relativas às oportunidades de efetiva participação nos debates e na deliberação sobre temas e escolhas públicas centrais para a elaboração e gestão das políticas. Nos foi possível coletar evidências científicas que embasam a constatação, portanto, de que há um déficit significativo de qualidade democrática no funcionamento dos conselhos municipais pesquisados, com consequências para a formulação e implementação das políticas públicas em âmbito municipal.

Uma poliarquia diretamente deliberativa, operando em órgãos colegiados da administração pública, como alternativa a uma democracia deliberativa sem contato direto com a administração, tem a vantagem de permitir, em tese, uma maior vinculação da gestão pública às decisões coletivas construídas com participação social, com maior permeabilidade da perspectiva da sociedade civil nas escolhas estatais. Isso, porém, não se dá no contexto pesquisado. Parece possível entender que, junto com a vantagem acima indicada, vem o risco de que as estruturas de poliarquia diretamente deliberativa, por sua proximidade e, de certa forma, pertença,



às estruturas do Estado, sejam sequestradas e instrumentalizadas pelas lógicas de governo e pela racionalidade interna da burocracia estatal, perdendo-se assim a capacidade desses conselhos influenciarem positivamente a gestão pública, pois as experiências concretas de funcionamento dos órgãos participativos avaliados muitas vezes se dão com baixa qualidade democrática.

Por fim, enquanto estudo de caso, a presente pesquisa somente pode aventar com muita moderação que as constatações feitas para a cidade de Mossâmedes se repetem em muitos dos municípios brasileiros. A pesquisa merece ser replicada em mais cidades para que se possa generalizar as evidências encontradas no contexto estudado. Porém, o valor da presente investigação foi justamente o de chamar atenção para o risco concreto e real de existência de lógicas de simulacro, espetacularização, instrumentalização e desvirtuamento dos conselhos participativos na experiência político-administrativa brasileira, com preocupantes riscos ao exercício da cidadania.

REFERÊNCIAS

ALVES, Edson Ferreira. Conselhos Municipais de Educação em Goiás: percurso legal e desafios para estruturação e funcionamento. **Revista Educação e Políticas em Debate**, Uberlândia, v. 3, n. 2, p. 335-357, ago./dez. 2014.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo**: Direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Orientações para Conselhos da Área de Assistência Social**. 3. ed. Brasília: TCU, 2013.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Cartilha para conselheiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)**. Tribunal de Contas da União, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, Conselho de Alimentação Escolar; Apresentação Raimundo Carreiro, Sílvio de Sousa Pinheiro. 1. ed. Brasília: TCU, 2017.

CAMPOS, Anna Maria. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, fev./abr. 1990.



COELHO, Saulo de Oliveira Pinto. O culturalismo jurídico como superação não reducionista do positivismo: uma componente pouco valorizada do giro linguístico do direito no Brasil. **Revista Culturas Jurídicas**. Vol. ; n. 7; jan.-abr., 2017, p. 119-140.

COELHO, Saulo Pinto; NEVES, Aline. Um Constitucionalismo do Espetáculo? Espetacularização das políticas públicas e ineficiência do controle jurídico-constitucional. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**. N. 115, p, 541-584, 2017.

COHEN, Joshua; SABEL, Charles. Directly-Deliberative Polyarchy. **European Law Journal**, n. 03, p.313-142, dez. 1997.

GOIÁS. Agência Goiana de Habitação. **Plano Estadual de Habitação de Interesse Social**. Goiânia, 2012. Disponível em: <http://site.agehab.go.gov.br/index.php/post/ver/144658/plano-estadual-de-habitacao-de-interesse-social---pehis>. Acesso em: 10 ago. 2019.

GOIÁS. Instituto Mauro Borges. **Estatísticas Municipais - (Séries Históricas)**. Goiânia, 2019. Disponível em: http://www.imb.go.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=91&Itemid=219. Acesso em: 11 ago. 2019.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Tradução: Flávio Beno Siebeneichler. 4. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. Volumes 1 e 2.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estimativas da população residente no Brasil e unidades da Federação com data de referência em 1º de julho de 2018**. Brasília, 2018. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?edicao=22367&t=resultados>. Acesso em: 11 ago. 2019.

KRAUSE, Cleandro; BALBIM, Renato; LIMA NETO, Vicente Correia. **Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: onde fica a política habitacional?** Rio de Janeiro: IPEA, ago. 2013. (Texto para Discussão, n. 1.853). Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=19472. Acesso em: 10 ago. 2019.

MORLINO, Leonardo. **Qualidades da democracia: como analisá-las**. *Sociedade e Cultura*, v. 18, n. 2, 2016.



PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português?. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, 2009.

