

AT7. ESTADO E DEMOCRACIA:
REPRESENTAÇÃO, PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL NA GESTÃO PÚBLICA

POR QUE OS CONSELHOS NÃO FUNCIONAM: O DIAGNÓSTICO O'DONNELL

Nilo Lima de Azevedo. Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro -
Laboratório de Gestão e Políticas Públicas. email: azevedo.nilo@uol.com.br
Mauro Macedo Campos. Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro -
Laboratório de Gestão e Políticas Públicas. email: mauromcampos@yahoo.com.br
Rodrigo Anido Lira. Universidade Candido Mendes. Mestrado em Planejamento Regional e
Gestão de Cidades. mail: rodrigoanidolira@gmail.com

RESUMO

O tema da não efetividade dos conselhos municipais, as dificuldades para o seu funcionamento, é usual na literatura especializada. Este artigo busca contribuir com a discussão trazendo a luz variáveis e argumentos pouco explorados em trabalhos similares, como por exemplo: o federalismo, a coordenação de políticas públicas e a accountability. A argumentação central utilizada se encontra no trabalho seminal Accountability Horizontal e as Novas Poliarquias de Guillermo O'Donnell, nele o cientista político argentino, realiza um diagnóstico segundo o qual muitas das novas democracias da América Latina possuem os critérios necessários para se constituírem como poliarquias segundo a tipificação de Robert Dahl, esta seria a dimensão constituinte da accountability vertical. A fragilidade das novas democracias, estariam, portanto, em outra dimensão, a da accountability horizontal, que trata do arranjo institucional de responsabilização via agências governamentais. É segundo o papel dos conselhos na rede de accountability que o trabalho analisa a efetividade dos conselhos municipais.

Palavras-chave: Conselhos Municipais; Federalismo; Efetividade.

INTRODUÇÃO

Foi a audácia inovadora, a arquitetura da Constituinte, recusando anteprojeto forâneo ou de elaboração interna. O enorme esforço admissado pelas 61 mil e 20 emendas, além de 122 emendas populares, algumas com mais de 1 milhão de assinaturas, que foram apresentadas, publicadas, distribuídas, relatadas e votadas no longo caminho das subcomissões até a redação final. (...) Há, portanto, representativo e oxigenado sopro de gente, de rua, de praça, de favela, de fábrica, de trabalhadores, de cozinheiras, de menores carentes, de índios, de posseiros, de empresários, de estudantes, de aposentados, de servidores civis e militares, atestando a contemporaneidade e autenticidade social do texto que ora passa a vigorar. (Câmara dos Deputados, 1988).

A citação acima integra o discurso de Ulisses Guimarães, presidente da Assembleia Nacional Constituinte, quando promulgava em 05 de outubro de 1988, a Constituição da República Federativa do Brasil (CF/88), o principal produto político legal da redemocratização brasileira ocorrida em meados dos anos de 1980.

Esse trecho é particularmente significativo para o objeto deste artigo, pois demonstra a importância do espaço da participação social na formação do ideário político democrático já na elaboração do texto constitucional, e posteriormente em vários dispositivos constitucionais, e infraconstitucionais que tratam da gestão participativa das políticas públicas.

Um bom exemplo da ação participativa pode ser expresso, em relação à implementação do Sistema Único de Saúde (SUS), este foi “resultado de uma intensa mobilização social que teve início em São Paulo, em meados de 70, ganhando visibilidade nacional no início dos anos 90” (Tatagiba, 2002, p.51), originando o art. 198 da CF/88, que estabelece entre as diretrizes do SUS, a descentralização, e a participação da comunidade. No mesmo sentido o art. 77. III, § 3º dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias define que o Fundo de Saúde será acompanhado e fiscalizado por um Conselho de Saúde. O SUS é um sistema, pois leva em conta a relação entre todos os entes federativos: a União, os estados membros, o Distrito Federal e os municípios na política de provisão de um serviço público.

Esse desenho institucional federativo, do Sistema Único de Saúde (SUS) inaugurou uma maneira de se pensar e coordenar as políticas públicas de âmbito nacional, segundo o modelo federalista implantado no Brasil, e é o modelo replicado em suas diretrizes gerais para outras políticas públicas, como a assistência social.

Esse sistema gerou imensos debates sobre a sua capacidade de eficiência pela via da descentralização, como sinônimo de participação e democracia, o que com o correr do tempo não se mostrou verossímil. No nosso entender o conjunto do trabalho de autores como Marta Arretche (1996, 2000, 2004) e Fernando Abrucio (1998, 2005) foi capaz de decifrar a relação entre centralização e descentralização do Estado Brasileiro pós 1988 e colocou na agenda de pesquisa a importância do federalismo para a compreensão de todo esse processo.

(...) pode-se afirmar que o sucesso de reformas do Estado de tipo descentralizador supõe uma expansão seletiva das funções do governo central, mais especificamente o fortalecimento de suas capacidades administrativas e institucionais na condução e regulação de políticas setoriais implementadas pelos governos subnacionais e do próprio processo de descentralização. Essa função se torna ainda mais relevante em países caracterizados por disparidades intra-regionais muito significativas, como é o caso do Brasil (Arretche 2004, p.23)

Dessa maneira, os sistemas nacionais de coordenação federativa de políticas públicas instaurados no Brasil, os quais incluem a política de saúde, de seguridade, de educação, estão regulamentados por uma rede normativa constitucional e infraconstitucional, que necessitam de uma interpretação sistemática para a percepção do complexo funcionamento de seus elementos e instituições (órgãos gestores, conselhos, planos, programas, sistemas de financiamento e fundos, audiências e conferências, formas de monitoramento e controle, relações federativas, entre outros).

Acreditamos que a partir dessa perspectiva, é possível oferecer uma contribuição original para o debate sobre a efetividade dos conselhos municipais. Para isso, a primeira parte deste artigo busca, através da literatura especializada sobre o tema, estabelecer quais são os obstáculos comumente apontados para o funcionamento dos conselhos municipais. Na segunda parte, avançamos para demonstrar e detalhar o papel estratégico dos conselhos na estrutura da coordenação das políticas públicas de tipo federativo. Por fim, realizamos uma análise do problema da efetividade dos conselhos sob a ótica do federalismo, e da coordenação das políticas públicas, nos utilizando como argumentação central, a abordagem do trabalho clássico de Guillermo O'Donnell (1998), *Accountability horizontal e novas poliarquias*.

I. OBSTÁCULOS AO FUNCIONAMENTO EFETIVO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS

O problema da efetividade é frequentemente levantado na literatura especializada que trata dos conselhos municipais como instrumentos de participação social e controle das políticas públicas. Buscamos, para fins de análise, sistematizar os vários obstáculos que esses estudos apresentam para o funcionamento efetivo dos conselhos.

Um primeiro levantamento sobre as dificuldades que os conselhos enfrentam se deu em importante pesquisa, referência para o estudo da questão, realizada pelo Observatório das Metrópoles iniciada em 2001, que procurou definir o perfil dos conselheiros nas regiões metropolitanas do Rio de Janeiro, Belo Horizonte, São Paulo, Recife e Belém. O questionário da pesquisa trazia a seguinte pergunta:

- Na sua opinião, quais as principais dificuldades no funcionamento do Conselho do qual o Sr.(a) participa? (Múltipla Marcação)
- () Falta de capacitação dos membros do Conselho
 - () Não cumprimento das decisões pelo Poder Executivo
 - () Falta de Representatividade
 - () Falta de Informação
 - () Ausência de diálogo com o representante do Poder Executivo
 - () Ausência de diálogo e negociação com representantes do Poder Executivo
 - () Nenhum
 - () Outros: _____

Segundo a pesquisa, as principais fragilidades levantadas em relação à efetividade dos conselhos foram as seguintes: dificuldade ao acesso de informação, falta de capacidade fiscalizatória e uma débil prestação de contas por parte do prefeito ou secretário aos conselheiros. Por fim, uma preocupação atinente à questão federativa, que se tornou conhecida como “prefeituralização”:

O maior risco decorrente desses limites é a transformação dos conselhos municipais em estruturas burocráticas formais, subordinadas às rotinas administrativas das secretarias municipais, no sentido de responder aos procedimentos de aprovação de contratos e prestações de contas exigidos nos convênios estabelecidos com os programas estaduais e federais (Santos, Ribeiro, Azevedo, 2004, p. 51).

Essas questões também foram levantadas no Seminário Articulação entre os Conselhos Municipais, como a colocada por Pedro Pontual (2003, p.11-20): “Qual o peso que até mesmo os governos democráticos têm dado efetivamente à questão dos conselhos, enquanto instrumentos efetivos de compartilhamento de poder?”. Essa pergunta levanta um primeiro questionamento, acerca da importância dada aos conselhos pela prefeitura, pelas secretarias e pela sociedade civil. Um ponto essencial para o autor passa pela forma, pelo nível de transparência com as quais as informações são disponibilizadas pelo governo local (Pontual, 2003, p. 14).

Outro ponto, levantado por Pontual (2003, p.14), é como o governo local enxerga a política participativa, ou seja, se existem ações e políticas que abrangem a participação como uma forma de governar e não como experiências isoladas dentro do próprio governo. Essa preocupação quanto à necessidade de uma política para gestão, acompanhamento e monitoramento do conjunto de conselhos de uma municipalidade, é ilustrada pelo autor com a Secretaria de Participação e Cidadania de Santo André, que possui o papel de coordenação visando articular os conselhos dentro de uma gestão participativa mais integrada às demandas da cidade.

Outras preocupações apontadas são: *i*) a falta indicadores de políticas sociais comuns, que pudesse indicar a direção de uma avaliação de como essa política funciona e seus resultados, possibilitando assim pensar a própria forma de se fazer política participativa; *ii*) formação dos conselheiros; *iii*) a forma de escolha dos conselheiros (Pontual, 2013).

Vera M. Chaia (2003, p.33), no mesmo Seminário Articulação dos Conselhos Municipais, analisando o caso dos conselhos municipais de São Paulo introduz a descontinuidade das políticas públicas e as mudanças de governo como elementos fragilizadores, com os quais os conselhos necessitam se adaptar. Também aponta, que a efetividade dos conselhos pode variar segundo a gestão partidária da prefeitura, o perfil do secretário, a história institucional do conselho e a interações que o conselho estabelece com a prefeitura.

O segundo aspecto convergente entre os diversos conselhos tem a ver com o fato de que, dependendo do relacionamento entre esses órgãos e a prefeitura, eles adquirem ou não uma maior importância na gestão municipal (Chaia, 2003, p. 32).

Vera M. Chaia também alerta para a possibilidade no que se convencionou a chamar profissionalização dos Conselhos, no qual uma mesma pessoa participa de vários conselhos representando por vezes segmentos diversos da sociedade, o que acarretaria um distanciamento do engajamento e ligações mais estreitas aos interesses do qual ela deveria representar. A rotatividade e não responsabilização dos conselheiros também são problemas levantados pela autora.

Portanto, a não responsabilização dos representantes tanto do governo como da sociedade civil é um risco que pode inviabilizar um trabalho mais sério e consistente nos conselhos (Chaia, 2003, p. 34-35).

Outra fragilidade muito citada em relação a efetividade dos trabalhos dos conselhos é a cooptação dos conselheiros pelo Poder Executivo Municipal. A cooptação se caracterizaria pelo uso de instrumentos políticos e administrativos (capacidade de escolha de conselheiros, poder de pauta, negociação de cargos, bens públicos e outros benefícios) disponíveis aos gestores públicos para garantir que o processo deliberativo do conselho lhe seja favorável. Essa prática transfere ou no mínimo divide o custo da decisão do Executivo local com a sociedade, o conselho torna-se, assim, um mero homologador da ação da Prefeitura, que se legitima como democrática e participativa, mesmo não sendo (Lira, 2012, p.80).

Outra iniciativa fundamental foi realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea, em parceria com o Projeto Democracia Participativa da Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, promoveram uma oficina nos dias 12 e 13 de maio de 2010, com pesquisadores reconhecidos no estudo das Instituições Participativas, justamente para buscar formas de compreender e avaliar a efetividade dessas instituições.

O resultado, desse *tour de force*, foi a publicação, em 2011, do livro *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação*, uma referência indispensável nesse campo. Trazendo a ideia da efetividade da deliberação, parte das pesquisas direcionadas a efetividade, busca compreender como se realiza a interação entre governo e sociedade, qual a racionalidade que sustenta e promovem os processos de acordos e consenso possíveis entre atores assimétricos em interesses e poder. Atualmente há uma tendência a entender a efetividade deliberativa como um momento deliberativo, possibilitando:

(...) concentrar para pensar a sua efetividade em diferentes momentos ou aspectos contextuais da participação. Isso quer dizer, por outro lado, que o elemento deliberativo constitui apenas um momento e é necessário agregar outros elementos avaliativos neste debate capaz de gerar indicadores ou

resultados mais gerais em relação aos processos deliberativos (Avritzer, 2011, p.16).

Essa ampliação do escopo avaliativo aproxima o debate focado na efetividade da deliberação, para a efetividade das Instituições participativas, relacionadas o campo das políticas públicas, tanto no que se refere à qualidade do provimento destas, quanto à capacidade das Instituições participativas em influenciarem e compartilharem o processo e as decisões políticas realizadas pelo governo.

Roberto Rocha C. Pires (et al, 2011,p.354) buscando sintetizar sobre quais temas os estudos da publicação Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação abordava, chegou a 05 dimensões: “inclusão e representatividade; desenho institucional; deliberação; contextos e ambiente institucional; e, por fim, atores e estratégias”. De fato, a obra demonstra que a efetividade de Instituições Participativas passa por diversas dimensões, por questões conceituais e metodológicas, inclusive do que significa efetividade, e de como mensurá-la (quais os critérios). E foi exatamente, nas dificuldades apresentadas para se analisar a efetividade, que se explicitou duas contribuições:

O presente livro buscou contribuir para enfrentar esses desafios, ao enfatizar dois pontos fundamentais: *i)* a qualidade dos processos participativos é elemento fundamental para entendermos os efeitos e impactos produzidos por IPs; e *ii)* é necessário utilizar múltiplas perspectivas, enfoques, estratégias e técnicas de análise (desde estudos em profundidade sobre um único caso a estudos comparativos e de grandes amostras) para avaliar as dimensões de atuação e os variados resultados produzidos por IPs. (Pires et al, 2011,p.361)

Pode-se observar, como as pesquisas, análises e trabalhos sobre as Instituições Participativas, e os conselhos municipais, que nos interessa aqui, se sofisticaram. Levando em conta todos os desafios apontados para efetividade dos conselhos, até esse momento, temos que as análises de avaliação estão focadas no funcionamento conselho propriamente dito, e quando não se relaciona à efetividade da deliberação, os problemas de efetividade se voltam para os obstáculos que o conselho enfrenta ao se relacionar com a Prefeitura.

Luciana Tatagiba (2005), em levantamento da literatura sobre o tema, demonstra que os trabalhos em geral apontam para essas incapacidades, tanto dos conselhos em realizar as funções e gerar os resultados para os quais foram criados, como de influenciarem e participarem das decisões de políticas setoriais.

No geral, as avaliações mais comuns presentes na literatura são de que os conselhos não estão cumprindo sua vocação deliberativa. Os motivos apontados estão, no geral, relacionados à dinâmica de funcionamento dos conselhos: a centralidade do Estado na elaboração da pauta, a falta de capacitação dos conselheiros, problemas com a representatividade, dificuldade em lidar com a pluralidade de interesses, manutenção de padrões clientelistas na relação entre Estado e sociedade, recusa do Estado em partilhar o poder etc. Além desses motivos, a bibliografia vincula ainda a fragilidade deliberativa dos conselhos à sua ambígua inserção no conjunto

da institucionalidade e à questão da existência e efetividade dos fundos (Tatagiba, 2005, p. 210-211).

Nesse cenário, nossa proposição não é a de negar os problemas propostos pela literatura, ao contrário, concordamos que as pesquisas sobre deve ser realizadas sob diversos enfoques, e perspectivas. Acreditamos que nossa contribuição, seja agregar mais um enfoque ao debate, um enfoque que não busca analisar o problema da efetividade, dentro do próprio âmbito municipal, mas amplia o tipo de efetividade para fora do município, direcionando-o para as relações federativas.

Nossa abordagem partiu de um consenso nas análises dos conselhos municipais, qual seja, que recursos federais foram responsáveis pela maciça instituição, disseminação e manutenção de conselhos municipais de temáticas específicas, como nos exemplos clássicos, a saúde e assistência social; como uma espécie de “incentivo seletivo”, nos termos olsonianos. Buscamos nesse artigo, aprofundar a compreensão desse processo, e como a transferência desses recursos pode estar relacionada com uma dimensão da efetividade dos conselhos municipais.

Por isso, é importante, estabelecer o limite da presente abordagem, ressaltando o que Alexander Cambraia N. Vaz, Roberto Rocha C. Pires (2011, p.248) apontam:

Em anos mais recentes, identifica-se também a expansão expressiva de conselhos em outras áreas de políticas públicas que não necessariamente envolvem repasses de recursos aos municípios, como política urbana, habitação, meio ambiente e cultura.

O presente artigo trata apenas dos conselhos municipais que recebem recursos, ou outros tipos de incentivos para aderir a determinadas políticas. Porém, queremos frisar, que além dos municípios que são contemplados com verbas e incentivos federais, os que são contemplados com verbas e incentivos estaduais também se enquadram nessa pesquisa. Os estados membros também possuem interesse em implementar políticas em seus territórios, e em nossas pesquisas observamos que um dos instrumentos que vem sendo utilizado para tal fim é o repasse da cota-parte do ICMS.

Essa hipótese ficou clara ao se analisar o número de conselhos municipais de proteção ao patrimônio cultural em Minas Gerais e a Lei de repasse do ICMS desse estado. Ainda não há um estudo que vincule o número de conselhos de meio ambiente, com as leis estaduais de repasses de ICMS, mas no Brasil, 17 estados já contam com o ICMS Ecológico. São a esses conselhos que a pesquisa se refere, e não os que surgem por uma agenda importante, por um possível crescimento incremental dos conselhos, ou outras causas.

II. COORDENAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, FEDERALISMO E CONSELHOS MUNICIPAIS: UMA ANÁLISE DA EFICÁCIA

Segundo Leonardo Avritzer, os conselhos são “instituições híbridas nas quais há participação do Executivo e de atores da sociedade civil relacionados com a área temática na qual o conselho atua” (Avritzer, 2006, p.39). Verifica-se assim, que, por suas características, os conselhos têm se multiplicado pelo Brasil como gestores das mais diversas políticas e como uma das principais experiências de gestão democrática. O formato dos conselhos municipais gestores, congrega elementos: da autonomia, da descentralização administrativa, da coordenação, e da inserção da participação popular na gestão das políticas públicas, com o objetivo de uma maior efetividade em sua implementação (Cunha, 1997, p.96), e controle.

Os argumentos centrais, que utilizamos para compreender o cenário, no qual os conselhos se encontram, foram de matriz olsoniana, com destaque para duas obras *Big bills left on the sidewalk* (Olson, 1996) e *A lógica da ação coletiva*, de 1971 (Olson, 1999).

A primeira obra, crítica a abordagem de Ronald Coase (1960) em relação ao custo de transação e as trocas voluntárias, uma vez que para Mancur Olson (1996), a barganha espontânea, sem regulação não é capaz de gerar a eficiência necessária para o desenvolvimento de instituições econômicas e políticas que cuidem de grandes somas, contratos a longo prazo e outras operações mais complexas de mercado e da política. Para Olson, são necessárias instituições que coordenem o desenvolvimento econômico e social.

The problem is that the really big sums cannot be picked up through uncoordinated individual actions. They can only be obtained through the efficient cooperation of many millions of specialized works and other inputs: in other words, they can only be attained if a vast array of gains from specialization and trade are realized (Olson, 1996, p.22).

Em um país como o Brasil, de proporção continental, as políticas públicas consideradas essenciais para o Estado e para a sociedade, como educação, saúde e assistência social, necessitam de uma gestão coordenada para seu desenvolvimento e controle. Do contrário, os esforços de entes federativos isolados poderiam gerar grandes custos, e resultados ineficientes, como redundância de gastos, duplicidade de ações, relações predatórias e por falta de um padrão de provimento desses bens públicos a impossibilidade do controle da gestão administrativa.

O federalismo brasileiro (Art. 18 CF/88) possui a singularidade de colocar o município como ente federativo, e, portanto, com autonomia federativa, isto é, uma autonomia política, administrativa e financeira que só pode ser limitada pela própria Constituição.

A autonomia federativa é o campo de competência constitucional em relação ao qual um ente federativo não pode interferir na competência de outro. O problema é que a autonomia pode significar uma falta, uma carência de coordenação necessária em políticas sociais mais amplas e universais, gerando no mínimo um grave problema de avaliação global de

efetividade e mecanismos de manutenção de uma *accountability* horizontal enquanto rede institucional.

Simplificando o problema, a questão que se coloca é a seguinte: Como alcançar a cooperação da União, dos 26 estados, do Distrito Federal, e dos 5.570 municípios, em torno das políticas públicas, sendo cada um desses entes autônomos? A segunda obra de Mancur Olson (1999), *A lógica da ação coletiva*, em sua análise mais conhecida, procura demonstrar exatamente que as dificuldades e obstáculos para a ação coletiva de indivíduos, em busca de bens públicos, em grandes grupos (grupos latentes) inviabilizam a ação conjunta. São três as razões para a deserção: *i*) a observação da participação como não necessária para alcançar o bem público; *ii*) a impossibilidade de coerção; *iii*) e por fim, a provisão do bem público não pode ser excluído dos membros do grupo. Assim, pode-se não arcar com o custo da participação e, mesmo assim, beneficiar-se da ação coletiva realizada pelos outros membros do grupo, esse indivíduo é caracterizado como carona.

Como forma de modificar o equilíbrio da participação, de uma ação de deserção para a cooperação em grandes grupos, Olson (1999) apresenta como indutores da participação os incentivos seletivos. Os incentivos seletivos se caracterizam por serem distribuídos apenas a aqueles que participam da ação, que cooperam para o alcance do bem público.

A instituição de fundos federais, como incentivos seletivos, estabelecendo requisitos voltados para a gestão local para seu recebimento foi um fator fundamental para a introdução das experiências dos conselhos gestores municipais no Brasil. Estes conselhos municipais consolidados como uma inovação institucional da Constituição Federal de 1988 e das leis infraconstitucionais que a regulamentam foram

Tornados obrigatórios em vários níveis de definição das políticas, foram considerados legalmente indispensáveis para o repasse de recursos federais para Estados e municípios, constituindo-se como peças centrais no processo de descentralização e democratização das políticas sociais (Tatagiba, 2002, p.50).

É certo que os conselhos não precisam estar vinculados a um fundo federal, ou de qualquer outro tipo para existir, visto que o município possui autonomia administrativa, e a legislação em relação à formação dos conselhos podem ser bem distintas. Porém, foram os conselhos que se ligaram a fundos, principalmente os de saúde, de educação e de assistência social, que apresentaram o maior número em relação as mais variáveis áreas temáticas, como turismo, patrimônio cultural, carnaval, transporte, entre outros. Os dados demonstram o que consolidam e mantém os conselhos são os incentivos seletivos, “recursos institucionais de que dispõe o governo federal para induzir as decisões dos governos subnacionais” (Arrecthe, 2004, p. 18). São esses incentivos que possibilitam a existência do que chamamos de políticas públicas coordenadas de tipo federativo.

Conceituamos **políticas públicas coordenadas de tipo federativo**, como políticas de provisão de serviços públicos, ou políticas de regulação (meio ambiente, planejamento urbano, patrimônio cultural), que no seu desenho legal e institucional preveem a atuação efetiva de dois ou mais entes federativos, tendo a preponderância (fator coordenativo) de um, ou alguns na formulação das diretrizes dessas políticas, e na posse de mecanismos de *enforcement* que possibilite a cooperação dos outros entes na sua execução.

Tabela 01 - Número de Municípios, por Grandes Regiões, com Conselhos Municipais de Saúde, Assistência Social e Educação - 2001/2009/2011

Regiões	Número de Municípios			Conselhos								
				Saúde			Assistência Social		Educação			
	2001	2009	2011	2001	2009	2011	2001	2009	2001	2009	2011	
Brasil	5.560	5565	5565	5.425	5.417	5.553	5036	5327	4072	4403	4718	
Norte	449	449	449	434	430	446	396	447	282	262	292	
Nordeste	1792	1794	1794	1771	1720	1788	1601	1782	1183	1359	1507	
Sudeste	1668	1668	1668	1631	1635	1667	1516	1663	1353	1455	1501	
Sul	1188	1188	1188	1150	1178	1187	1091	1176	903	973	1046	
Centro-Oeste	463	466	466	439	454	465	432	456	351	354	372	

Fonte: IBGE - Perfil dos Municípios Brasileiros 2001/2009/2011

É possível mostrar como a coordenação é importante quando realizamos em uma breve comparação de eficácia em relação à implementação dos instrumentos de práticas participativas, no caso os conselhos municipais, ligadas a incentivos seletivos nacionais e aquelas nas quais a autonomia municipal federativa não foi tocada, como por exemplo, questões urbanas e ambientais.

Tabela 02 - Número de Municípios, por Grandes Regiões, com Conselhos Municipais de Meio Ambiente e Política Urbana - 2001/2009

Regiões	Número de Municípios		Conselhos			
			Meio ambiente		Política urbana	
	2001	2009	2001	2009	2001	2009
Brasil	5.560	5565	1176	3124	188	981
Norte	449	449	51	214	5	64
Nordeste	1792	1794	161	649	24	189
Sudeste	1668	1668	542	1185	61	300
Sul	1188	1188	337	798	85	348

Centro- Oeste	463	466	85	278	13	80
----------------------	-----	-----	----	-----	----	----

Fonte: IBGE - Perfil dos Municípios Brasileiros 2001/2009

Como não existe um fundo federal ou estadual voltado para o desenvolvimento de uma política sistemática de urbanismo, apesar uma tendência de crescimento importante, o número de conselhos que tratam do tema, ainda é pequeno, se comparados à criação, à manutenção e ao desenvolvimento dos conselhos de saúde, assistência social e educação.

Entretanto, o que pode explicar o aumento do número de conselhos de meio ambiente em determinados estados membros ou a concentração de conselhos de patrimônio cultural em Minas Gerais.

Tabela 03 - Número de Municípios, por Grandes Regiões, com Conselho Municipal de Patrimônio Cultural – 2006

Regiões	Número de Municípios	N ° Conselho de Patrimônio
		Ano 2006
Brasil	5.564	741 (100%)
Norte	449	6 (0,8%)
Nordeste	1793	24 (3,2%)
Sudeste	1668	619 (83,5%)
Minas Gerais	853	517 (69,8%)
Sul	1188	79 (10,7%)
Centro- Oeste	466	13 (1,8%)

Fonte: IBGE - Perfil dos Municípios Brasileiros/2006 Elaboração

Uma das hipóteses, é que determinados estados membros estejam coordenando determinadas políticas, usando como incentivo seletivo, parte do repasse do ICMS, no qual o estado membro é capaz de regulamentar a distribuição.

No estado de Minas Gerais, 1% da parcela do ICMS, regulamentado por lei estadual é destinado aos municípios que se adequam as diretrizes da política estadual mineira de proteção ao patrimônio cultural, que entre outras exigências estabelece pontuação ao município que possui conselho municipal para esse fim. Dessa forma, a busca pelos recursos do ICMS explica a disparidade entre o número de conselhos de proteção ao patrimônio de Minas e dos outros estados da federação (Lira, Azevedo e Borsani, 2014, p. 133).

Aqui se encontra a nova questão resultante do federalismo conformado na redemocratização: a descentralização depende agora, diversamente do que ocorria no regime centralizador e autoritário, da adesão dos níveis de

governo estadual e municipal. Por isso, o jogo federativo depende hoje de barganhas, negociações, coalizões e induções das esferas superiores de poder, como é natural em uma federação democrática. Em suma, seu sucesso associa-se a processos de coordenação intergovernamental. (Abrucio, 2005, p.49).

Nesse sentido, a barganha para o papel da participação da sociedade organizada dentro dos conselhos nessas políticas coordenadas de tipo federativo, em relação aos financiadores (União e estados membros) é de controle. Os conselhos utilizados como recursos de controle das políticas públicas possuem como vantagem a diminuição do custo de fiscalização, uma vez, que em tese, os representantes da sociedade organizada teriam o interesse em participar da formulação das diretrizes e acompanhamento de políticas públicas cujo tema lhes é caro.

“Em Estados Federativos, estratégias de indução de um nível mais abrangente de governo sobre outro menos abrangente podem ter impacto sobre a produção de políticas públicas deste último” Por isso, é preciso perceber as “estratégias de indução do nível de governo interessado na descentralização para a análise do processo de descentralização das políticas sociais no Brasil” (Arrecthe, 2000,p.33)

Os entes federativos que centralizam o desenho dessas políticas, não necessitam contratar, ou deslocar funcionários para um controle ostensivo das mesmas. Esse tipo de monitoramento é conhecido segundo a tipologia de Mathew D. McCubbins e Thomas Schwartz (1984) como “patrulha de polícia”:

Analogous to the use of real police patrols, police-patrol oversight is comparatively centralized, active, and direct: at its own initiative (...). An agency's activities might be surveillance by any of a number of means, such as reading documents, commissioning scientific studies, conducting field observations, and holding hearings to question officials and affected citizens (McCubbins e Schwartz, 1984, p.166).

O tipo “patrulha de polícia” está associado a uma fiscalização sistemática de custos elevados, no qual o Parlamento deve agir em relação a todo desvio potencial que possa vir a ocorrer nos programas governamentais nos quais os burocratas atuam (Melo, 2001, p.61).

Os conselhos funcionam através de um controle indireto ou “alarme de incêndio”. Este se refere ao “monitoramento seletivo, de custo eficiente, voltado para a identificação dos desvios ou comportamento oportunista da burocracia que são denunciados pela base parlamentar dos congressistas” (Melo, 2001, p.61).

Analogous to the use of real fire alarms, fire-alarm oversight is less centralized and involves less active and direct intervention than police-patrol oversight: instead of examining a sample of administrative decisions, looking for violations of legislative goals, Congress establishes a system of

rules, procedures, and informal practices that enable individual citizens and organized interest groups to examine administrative decisions (sometimes in prospect), to charge executive agencies, courts, and Congress itself. (McCubbins e Schwartz, 1984, p.166).

À vista disso, ao avaliar a estrutura e o desenho institucional de coordenação das políticas públicas de tipo federativo, pode-se observar sob o enfoque da eficácia, que esta teve sucesso, pelo menos no que se refere à criação e manutenção dos conselhos nos municípios. Em outras palavras, os sistemas nacionais, em relação à criação de uma rede formal entre os entes federados, via incentivos seletivos, se concretizaram. O conceito de eficácia que aqui adotamos é de Marta Arretche (1998, p.34).

(...) entende-se a avaliação da relação entre objetivos e instrumentos explícitos de um dado programa e seus resultados efetivos. Esta avaliação pode ser feita entre, por exemplo, as metas propostas e as metas alcançadas pelo programa ou entre os instrumentos previstos para a sua implementação e aqueles efetivamente empregados.

Todavia, como foi visto não é incomum ouvir a afirmação dos atores que atuam, ou estudam o tema de que: “O conselho não funciona”. Essa é uma questão que difere da eficácia, do desenho institucional do sistema que se logrou em colocar em prática no Brasil. Quando se escuta que os “conselhos não funcionam”, trata-se de uma avaliação de efetividade, entendida como os resultados políticos e sociais da ação dos conselhos, de como os cidadãos envolvidos em determinada temática enxergam como de fato se realiza a participação e a representação dentro dos conselhos, bem como o real poder em intervir, efetivar e fiscalizar a política ao qual está vinculado, e por fim, qual importância que a prefeitura atribui às decisões colegiadas dentro do conselho, entre outras questões sobre o seu funcionamento e as consequências das suas ações. Efetividade, portanto, segundo Arretche (1998, p.32) é:

(...) entende-se o exame da relação entre a implementação de um determinado programa e seus impactos e/ou resultados, isto é, seu sucesso ou fracasso em termo, de uma efetiva mudança nas condições sociais prévias da vida das populações atingidas pelo programa sob avaliação.

III. ACCOUNTABILITY HORIZONTAL E A DISTRIBUIÇÃO DE RESPONSABILIDADES ENTRE OS ENTES FEDERATIVOS

A argumentação principal que utilizamos não é inédita está presente no seminal artigo de Guillermo O'Donnell (1998), *Accountability horizontal e novas poliarquias*, e que em resumo pode ser colocada da seguinte forma: nas novas poliarquias, que incluem o Brasil, havia a esperança que o regime democrático fosse uma variável suficiente para que antigas gramáticas de relações políticas e sociais tidas como perversas, a exemplo do clientelismo, não perdurassem. O que segundo o autor não ocorreu. O diagnóstico de O'Donnell é que apesar das novas democracias possuírem as características que as enquadram como

poliarquias, segundo os critérios de Robert Dahl (1997), a elas faltava a dimensão horizontal da *accountability* democrática. Com isso, se deduz que apesar de necessário um regime eleitoral representativo com todas as suas regras formais para escolha de representantes, a democracia depende do alcance e da extensão da sua rede institucional de *accountability* horizontal para estabelecer a sua qualidade democrática. Outro aspecto importante da *accountability* é a denominada *accountability societal*, que trata do espaço institucional dado à sociedade para o controle das ações ou omissões dos agentes públicos no sistema de *accountability*.

Nessa medida, é a rede institucional da *accountability* com a delegação de competências e responsabilização dos agentes públicos que incrementa a viabilidade e a qualidade da democracia. Sob essa perspectiva é que é relevante a noção da *accountability* democrática, e, por conseguinte a ideia de *accountability* vertical e horizontal de Guillermo O'Donnell.

No conceito de O'Donnell a *accountability* vertical engloba a *accountability* eleitoral, segundo a qual a responsabilização política é dada no momento da eleição, premiando ou punido o político, ou o partido através do voto, e a *accountability* societal que entende-se como um mecanismo "through which citizens, mass media, and civil associations seek to enforce standards of good on public officials" (Schelder *et al*, 1999, p.03).

O'Donnell (1998, p.28) explicita a ideia da *accountability* societal inserida na *accountability* vertical, da seguinte forma.

Eleições, reivindicações sociais que possam ser normalmente proferidas, sem que se corra o risco de coerção, e cobertura regular pela mídia ao menos das mais visíveis dessas reivindicações e de atos supostamente ilícitos de autoridades públicas são dimensões do que chamo de 'accountability vertical'. São ações realizadas, individualmente ou por algum tipo de ação organizada e/ou coletiva, com referência àqueles que ocupam posições em instituições do Estado, eleitos ou não.

Os conselhos municipais por serem órgãos que possuem como integrantes membros do Poder Público e da sociedade organizada com a finalidade de debater e elaborar as diretrizes para determinada política pública, acaba por se tornar um espaço institucional privilegiado em seu aspecto informacional. Dessa forma, seus membros são importantes elementos que compõem a dimensão da *accountability* vertical, contudo, falta a eles um mecanismo fundamental da responsabilização, qual seja, a coerção. A coerção se encontra na dimensão da *accountability* horizontal, que refere-se:

Accountability horizontal: a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o impeachment contra ações ou

emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas de delituosas (O'Donnell, 1998, p.40).

No Brasil, a rede de *accountability* horizontal é formada pelo Poder Judiciário, Ministério Público, Tribunais de Contas, e Controladorias Internas. Assim sendo, a relação de *accountability* entre as agências de *accountability* horizontal e os conselhos municipais funciona da seguinte forma: ao se deparar com más práticas administrativas, ou o uso ilícito ou ilegal de recursos públicos, os representantes da sociedade organizada participantes dos conselhos podem, como um dos mecanismos de controle ou monitoramento, denunciar (*accountability* vertical) às agências de *accountability* horizontais tais irregularidades, tomando estes as medidas cabíveis em relação aos órgãos ou agentes estatais responsáveis pela política pública em questão (*accountability* horizontal).

Tanto isso é verdade, que o Tribunal de Contas da União (TCU) lançou cartilhas direcionadas não aos conselhos, mas aos conselheiros de várias temáticas.

A cartilha do TCU para os conselheiros da Assistência Social (2009) coloca a função dos conselhos nos termos de participação e controle, e tendo essas duas dimensões como os principais elementos de uma parceria com as agências de *accountability* vertical:

É nesse sentido que ganha especial relevo a **participação** da sociedade no acompanhamento das ações dos gestores municipais, no combate a desvios e mau uso do dinheiro público, **estabelecendo-se uma profícua parceria com os órgãos institucionais de controle.**

Atualmente, os conselhos vêm desempenhando papel fundamental no exercício do **controle social.**

A apresentação da cartilha de *Orientações para Conselheiros de Saúde (2010)*, da mesma forma coloca os conselhos como instrumentos de controle social.

É nesse sentido que ganha especial relevo a atuação dos conselhos de saúde. Poderosos instrumentos de controle social, tais colegiados consistem no elo entre o cidadão-usuário e os responsáveis pela elaboração e execução das ações de saúde.

A cartilha do TCU para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (2010a) demonstra claramente a quem se dirige:

Esta cartilha do Tribunal de Contas da União – TCU **foi feita para você.** Os objetivos são dois: destacar a **importância dos conselheiros** e dar orientações gerais sobre o trabalho de acompanhamento e análise da prestação de contas do Programa Nacional de Alimentação Escolar.

E em uma passagem relevante demonstra como funciona a rede de *accountability* horizontal para as políticas públicas de tipo federativo no Brasil. Não é o conselho o parceiro das agências de *accountability*, são os conselheiros. São os conselheiros que funcionam como

mecanismos de *accountability* vertical, nos moldes do monitoramento tipo alarme de incêndio.

Com a sua participação ativa, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE e os demais órgãos **responsáveis pelo controle dos programas federais** podem conhecer melhor o funcionamento do PNAE no seu município e, se for o caso, **identificar rapidamente os problemas, para tomar as providências necessárias à solução.**

O Sistema Nacional explicita os parâmetros da Política Pública, essa centralização possibilita certa homogeneidade nas rotinas e procedimentos da política pública, cabendo aos responsáveis pelo controle dos programas federais, solucionar os problemas, por isso às vezes a expectativa em relação ao conselho não se cumpre, pois há problemas que não estão em sua alçada resolver, mas o conselho é o mecanismo privilegiado informacional para o conhecimento desses problemas, cabendo aos conselheiros denunciar os mal feitos da Administração Pública, o que por vezes um conhecimento técnico que nem sempre está disponível aos conselheiros.

CONCLUSÃO

O esforço para que as prefeituras e secretarias passem a dar mais importância para os conselhos é fundamental. E a expressão *dar importância* deve ser traduzida em ações, que anteriormente levantadas representam as fragilidades para a efetividade dos conselhos, como: garantir o acesso e a transparência das informações, compartilhar o poder (Elaboração de pauta do conselho, mecanismos democráticos de escolhas de membros), assegurar que o secretário apresente as contas e resultados das políticas ao conselho.

Todavia, é necessário agregar a perspectiva que os conselhos são mecanismos de controle das políticas públicas de tipo federativo, de competência da Administração Pública local. Acrescente-se a isso que a sua criação não parte da iniciativa do Poder Executivo do Município e sim dos entes federados financiadores (fornecedores de incentivos seletivos/fator de coordenação) dessas políticas, a saber: estados membros e União através de barganhas federativas.

Aliando as ideias de que não são os municípios, que via de regra, voluntariamente instituem esses conselhos, e que os mesmos são mais uma forma de controle e, portanto, de limitação da autonomia municipal, tem-se que o interesse e a iniciativa de sua instalação é dos estados membros e da União, que utiliza esses órgãos colegiados como forma de controle social da Administração Pública local via conselheiros pelo modelo alarme de incêndio. Nesse sentido, teoricamente, uma não importância das prefeituras em relação aos conselhos, bem como a busca de controlar suas decisões, ou mesmo transformá-los em um

órgão puramente burocrático é de certa forma explicável. Mas o que dizer da não importância dada aos conselhos e principalmente aos conselheiros pelos estados membros e a União.

Concluindo, o que cabe questionar é: Já que os conselheiros são tão importantes para o sucesso e controle das políticas coordenadas de tipo federativo, qual é a importância dada a esses conselheiros por parte dos estados membros e da União? Qual são os mecanismos desenhados dentro da rede de *accountability* horizontal desses entes federativos centrais para o atendimento dos conselheiros? Como as agências de *accountability* horizontal estão usando da sua capacidade de coerção para contribuir para a efetividade do funcionamento dos conselhos?

Tem se observado que muitas vezes conselhos e conselheiros atuam junto ao Ministério Público, inclusive no caso de Minas Gerais, no qual foi observado um grande número de conselhos de proteção ao patrimônio cultural, foi criada dentro do Ministério Público, a Promotoria Estadual de Defesa do Patrimônio Cultural e Turístico de Minas Gerais. Mas essas interações não fazem parte de uma política estruturada e institucionalizada para dar mais efetividade às formas participativas de gestão como o caso dos conselhos. Afinal, ao que parece as fragilidades dos conselhos para além das próprias prefeituras, repercute na falha do sucesso das políticas instituídas no âmbito estadual e federal.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. *Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro*. São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung; 1998. 187 p. (Pesquisas, 12).

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula Rev. Curitiba: *Sociol. Polít.*, 24, jun. 2005. p. 41-67.

ARRETCHE Marta T.S. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro/São Paulo: Editora Revan/FAPESP, 2000. 304 p.

ARRETCHE, Marta T.S. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. São Paulo: *São Paulo em Perspectiva*, 18(2): 2004. P.17-26.

ARRETCHE, Marta T.S. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n.31, ano 11, junho de 1996.

AVRITZER. Leonardo. Introdução a qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.) *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011. p. 13-28. (Diálogos para o desenvolvimento, v. 7).

AVRITZER, Leonardo. Reforma política e participação no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo e ANASTASIA Fátima (Orgs) *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, p. 35-43. 2006.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado. 1988.

CAMARA DOS DEPUTADOS. Íntegra do discurso presidente da Assembleia Nacional Constituinte, Dr. Ulisses Guimarães. Brasília: DF, 1988. Disponível em: [http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/CAMARA-E-HISTORIA/339277--INTEGRA-DO-DISCURSO-PRESIDENTE-DA-ASSEMBLEIA-NACIONAL-CONSTITUINTE,--DR.-ULISSES-GUIMARAES-\(10-23\).html](http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/CAMARA-E-HISTORIA/339277--INTEGRA-DO-DISCURSO-PRESIDENTE-DA-ASSEMBLEIA-NACIONAL-CONSTITUINTE,--DR.-ULISSES-GUIMARAES-(10-23).html)

CHAIA, Vera M. Dificuldades atuais para a ação dos Conselhos. In: Seminário articulação entre os conselhos municipais, 2003, São Paulo, SP, *Anais*. São Paulo, Instituto Pólis / IEE - PUC/SP, p. 30 -38.

COASE, Ronald H. The Problem of Social Cost, *Journal of Law and Economics*. out. 1960. Disponível em: www.sfu.ca/~allen/CoaseJLE1960.pdf

CUNHA, Flávio Saliba. Patrimônio cultural e gestão democrática em Belo Horizonte. *Varia Historia*. Belo Horizonte, n. 18, Set, p. 83-98. 1997.

DAHL, Robert A. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo. (Clássicos; 9). 234 p. 1997.

IBGE. *Pesquisa de informações básicas municipais*, Perfil dos municípios brasileiros. 2001, 2006, 2009, 2011.

LIRA, Rodrigo Anido. AZEVEDO, Nilo Lima. BORSANI, Hugo. O sucesso do ICMS cultural revisado: determinantes e obstáculos da política de municipalização para a proteção do patrimônio cultural do estado de Minas Gerais. *Vértices*, Campos dos Goytacazes/ RJ, v.16, n.1, p. 123-145, jan./abr. 2014

LIRA, Rodrigo Anido. Representação, participação e cooptação nos conselhos municipais em Campos dos Goytacazes, 2012 123 p. Tese (Sociologia Política). UENF.

MCCUBBINS, M.D; SCHWARTZ, T. Congressional oversight overlooked: police patrol versus fire alarm. *American Journal of Political Science*, 28. p. 165-179. 1984

MELO, Marcus André. A política da ação regulatória: responsabilização, credibilidade e delegação. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 116 (46): p. 55-68. 2001

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova* nº 44 São Paulo, pp. 27-54. 1998.

OLSON, Mancur. *A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e teoria dos grupos sociais*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo. (Clássicos; 16). 201 p. 1999.

OLSON, Mancur. Distinguished on lecture economics in government big bills left on the sidewalk: why some nations are rich, and others poor. *Journal of Economic Perspectives*-v.10 i0, n. 2, p. 3-24. 1996.

PIRES, Roberto Rocha C. et all. Em busca de uma síntese: ambições comuns e abordagens diversificadas na avaliação da efetividade das instituições participativas. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.) *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011. p. 347-364. (Diálogos para o desenvolvimento, v. 7).

PONTUAL, Pedro. Caminhos possíveis para a articulação entre os Conselhos. In: Seminário articulação entre os conselhos municipais, 2003, São Paulo, SP, *Anais...* São Paulo, Instituto Pólis / IEE -PUC/SP, p.11-20.

SANTOS JÚNIOR, O. A; RIBEIRO, L. C. Q; AZEVEDO, S. *Governança Democrática e Poder Local: a experiência dos Conselhos Municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, Fase., v. 1. 2004.

SCHEDLER Andreas; DIAMOND Larry, PLATTNER Marc F. Introduction. In: Andreas Schedler, Larry Diamond, Marc F. Plattner (eds.) *The self-restraining state. Power and accountability in new democracies*. Boulder and London, Lynne Rienner Publishers. p.1-12. 1999.

- SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, 24, p. 105-121, jun. 2005
- SOUZA, Celina. Intermediação de interesses regionais no Brasil: o impacto do federalismo e da descentralização. Rio de Janeiro: *Dados* vol. 41. n. 3. 1998
- TATAGIBA, Luciana. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. *Revista de Sociologia e Política do Paraná*, Curitiba, n. 25, p. 209-213, nov. 2005.
- TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (org.). *Sociedade civil e espaços públicos*. São Paulo: Paz e Terra, p. 47-103. 2002.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO . Orientações para conselheiros de saúde. Tribunal de Contas da União. – Brasília : TCU, 2010.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Cartilha para conselheiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Tribunal de Contas da União. -- 5. ed. -- Brasília : TCU, 50 p. 2010a.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Orientações para conselhos da área de assistência social. Tribunal de Contas da União. -- 2. ed. atual. e ampl. -- Brasília, 113 p. 2009.
- VAZ, Alexander Cambraia N. PIRES, Roberto Rocha C. Comparações entre municípios: avaliação dos efeitos da participação por meio de pares contrafactuais In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.) *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011. p. 247-262. (Diálogos para o desenvolvimento, v. 7).