



UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
DIRETORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA



CARLOS HENRIQUE DA SILVA NEVES

**PRÁTICAS NO CONTEXTO DA GESTÃO PARTICIPATIVA:
A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO NOS CONSELHOS
MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO**

MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO

PATO BRANCO

2014

CARLOS HENRIQUE DA SILVA NEVES



**PRÁTICAS NO CONTEXTO DA GESTÃO PARTICIPATIVA:
A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO NOS CONSELHOS
MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista na Pós Graduação em Gestão Pública, Modalidade de Ensino a Distância, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR – *Câmpus Pato Branco*.

Orientadora: Profa. Giovanna Pezarico.

PATO BRANCO

2014



TERMO DE APROVAÇÃO

Práticas no contexto da Gestão Participativa: A institucionalização da participação nos Conselhos Municipais de Educação.

Por

Carlos Henrique da Silva Neves

Esta monografia foi apresentada às 19h25min do dia 28 de março de 2014 como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista no Curso de Especialização em Gestão Pública, Modalidade de Ensino a Distância, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, *Câmpus* Pato Branco. O candidato foi argüido pela Banca Examinadora composta pelos professores abaixo assinados. Após deliberação, a Banca Examinadora considerou o trabalho

Prof^a. Giovanna Pezarico
UTFPR – *Câmpus* Pato Branco
(orientadora)

Prof^a. Juliana Nazaré Alves
UTFPR – *Câmpus* Pato Branco
(tutora)

Fábio Gongora Freire
Coordenador Polo Diadema

Dedico à minha esposa *MÔNICA* e aos meus filhos *BRUNO* e *ALANA*, por sempre me apoiarem e acreditarem na minha capacidade, proporcionando-me muitas alegrias, uma linda amizade e o maior amor do mundo.

AGRADECIMENTOS

À Deus pelo dom da vida, pela fé e perseverança para vencer os obstáculos.

À minha orientadora professora GIOVANNA PEZARICO, que me orientou, pela sua disponibilidade, interesse e receptividade com que me recebeu e pela prestabilidade com que me ajudou.

Agradeço aos pesquisadores e professores do curso de Especialização em Gestão Pública, professores da UTFPR, *Campus* Pato Branco.

Agradeço aos tutores presenciais e a distância que nos auxiliaram no decorrer da pós-graduação.

À minha família por todo carinho e apoio.

Enfim, sou grato a todos que contribuíram de forma direta ou indireta para realização desta monografia.

“A primeira condição para modificar a realidade
consiste em conhecê-la.”

Eduardo Galeano

RESUMO

NEVES, Carlos Henrique da Silva. Práticas no contexto da Gestão Participativa: A institucionalização da participação nos Conselhos Municipais de Educação. 2014. 36 folhas. Monografia (Especialização Gestão Pública). Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Pato Branco, 2014.

Este trabalho teve como temática a gestão participativa, contextualizando a questão dos conselhos gestores de políticas públicas. Buscou-se analisar as práticas realizadas de modo a institucionalizar a participação nos processos de gestão dos Conselhos Municipais, tomando como base os Conselhos Municipais de Educação, e como caso concreto para apoiar o desenvolvimento da pesquisa o Conselho Municipal de Educação de São Bernardo do Campo. Também estabeleceu relações com fundamentos teóricos que embasam a Gestão Pública e a democracia. Debateremos, ao tratar de institucionalização da participação, de questões como democratização, burocracia, legitimidade e empoderamento.

Palavras-chave: Gestão Participativa. Conselhos Municipais. Democracia. Gestão Pública.

ABSTRACT

NEVES, Carlos Henrique da Silva. Participative Management: The institutionalization of participation in the Municipal Councils of Education. 2014. 36 folhas. Monografia (Especialização em Gestão Pública). Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Pato Branco, 2014.

This work is about the theme of participative administration in the context of advice policymakers. The practices carried out in order to institutionalize participation in the management of the Municipal Councils, taking as a basis the Municipal Councils of Education, and to support, as concrete case of the Municipal Council of Education of São Bernardo do Campo. Also establishes relationships with theoretical foundations of the Public Management and democracy. Discussed, when dealing with institutionalized participation, issues such as democratization, bureaucracy, legitimacy and empowerment. We discussed, when dealing with institutionalized participation, topics like democratization, bureaucracy, legitimacy and empowerment.

Keywords: Participative Management. Municipal Councils. Democracy. Public Management.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
1.1 Justificativa.....	12
1.2 Objetivos	13
1.2.1 Objetivos Específicos.....	13
2 REFERENCIAL TEÓRICO	14
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA	22
4 RESULTADOS E DISCUSSÃO	24
4.1 A Gestão Pública e o Conceito de Participação.....	24
4.2 Os Conselhos Municipais de Educação: Espaço Democrático.....	26
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	31
REFERÊNCIAS	35

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988, marcada pelo contexto histórico em que foi redigida, traz em seu corpo o reconhecimento formal de uma série de direitos, antes limitados, bem como estabelece novas formas e instituições de participação política, para além dos instrumentos tradicionais da democracia representativa. A questão da participação, no âmbito das políticas públicas, e os Conselhos Gestores, se colocam como temas que vem ganhando espaço ao longo dos anos, debatidos tanto no âmbito acadêmico, quanto em outros espaços públicos.

Este trabalho, que buscamos desenvolver, se insere em uma nova conjuntura política, em que milhares de pessoas foram às ruas, nas chamadas “Jornadas de Junho”, questionando – mesmo que indiretamente – a questão da representação e a política partidária. Uma pesquisa, que versa sobre a participação e sua institucionalização, neste contexto, se faz necessária, entre outros aspectos, pelo intento de compreender as demandas participativas efetiva e qualificada dos cidadãos, bem como possíveis contradições e limitações de órgãos, como os Conselhos Gestores. Faremos então, uma discussão com base em pesquisa bibliográfica que permita considerar a participação institucionalizada no âmbito dos Conselhos Municipais de Educação.

Deste modo, este está vinculado à Gestão Pública no contexto da participação democrática. Assim, a pesquisa assume como objetivo analisar as práticas realizadas de modo a institucionalizar a participação nos processos de gestão dos Conselhos Municipais de Educação. A discussão proposta pretende contribuir para o âmbito da Gestão Participativa no cenário atual da Gestão Pública de modo a compreender as condições políticas que permeiam a institucionalização da participação.

As intenções de pesquisa surgem a partir de um interesse pontual, qual seja, o Conselho Municipal de Educação de São Bernardo do Campo, criado em 1976, através da lei municipal nº 2.240. O Conselho Municipal de Educação de São Bernardo do Campo (CMED), é estabelecido inicialmente com as faculdades de

planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência, e controle, que integrou à Secretaria de Educação, Cultura e Esportes, entre outros, os respectivos conselhos de cada setor. A Lei Orgânica do Município, em 1990, classifica o CMED, em seu artigo 181, como um órgão normativo, consultivo e deliberativo, que compõe o Sistema de Ensino no Município, assegurando em sua composição: Alunos, pais, professores, e especialistas em educação, indicados por suas respectivas associações, além dos representantes governamentais.

Através da Lei Municipal nº 5.189, promulgada em 2003, a estrutura organizativa do CMED é fixada, mantendo as funções legitimadas pela Lei Orgânica, definindo sua composição, formato que se mantém até os dias atuais. São previstos 16 membros, sendo sete governamentais, e nove da sociedade civil. Em 2004, a Lei Municipal nº 5309, que trata sobre o Sistema Municipal de Ensino, define o CMED como órgão assessor junto à Secretaria de Educação e Cultura e normativo das escolas da rede municipal de educação básica e das unidades escolares da educação infantil privada.

Assim, a partir do que foi apresentado anteriormente, nesta tentativa de compreender as condições políticas que permeiam a institucionalização da participação decorrentes de órgão como este, se faz necessário o estabelecimento de relações com os fundamentos teóricos que embasam a Gestão Pública, a democracia e suas condicionantes.

Outro elemento importante, é a busca por tentar apreender a real dimensão do caráter participativo, no sentido de desvendar as práticas realizadas de modo a institucionalizar a participação nos processos de gestão dos Conselhos Municipais de Educação.

Este estudo está estruturado em momentos distintos, em uma primeira etapa, através da literatura específica, são analisados os principais preceitos teóricos que versam sobre os conselhos municipais, participação, democracia e institucionalização, ou seja, daremos corpo a fundamentação teórica desta investigação. Posteriormente, após trabalho de campo, por meio da busca de referenciais teóricos que discutem o tema, buscou-se desenvolver as questões

problematizadas relacionando com essa realidade que contextualizamos. Isso nos permitirá discutir resultados e discussões, bem como apresentar algumas considerações sobre a temática no Brasil.

1.1 Justificativa

Os Conselhos Municipais, e todas as questões que podem trazer, são objetos constantes e geram intensas discussões não só no meio acadêmico, mas também nos espaços públicos. Podendo ser entendidos como uma ruptura com o monopólio estatal na elaboração, implementação e gestão de políticas públicas, inserindo a sociedade civil organizada nas esferas decisórias. Este tema se torna ainda mais relevante em uma conjuntura onde milhares de pessoas foram às ruas, nas chamadas “Jornadas de Junho”, questionando – mesmo que de forma indireta – a questão da representação e da política partidária.

Os Conselhos Municipais de Educação, têm sido considerados, através de suas atribuições, como órgãos que exercem as funções normativa, consultiva, mobilizadora e fiscalizadora, assumindo, portanto, um papel mediador e articulador, entre a esfera estatal e a sociedade civil, que contextualizado, nos permite compreender e refletir, tendo em conta a proposta deste trabalho, a questão da participação institucionalizada, bem como das demandas participativas efetiva e qualificada dos cidadãos e suas contradições, considerando os objetivos propostos inicialmente.

Realizando este estudo, pretendeu-se contribuir, tanto academicamente, quanto para a prática cotidiana, para o debate em relação às necessidades de aprimorarmos a gestão participativa qualificada. A relevância desta investigação torna-se ainda mais evidente, com a necessidade de contextualizar práticas e realidades dos conselhos municipais, com problematizações teóricas. Permitindo-nos assim, servir como mais um elemento de conscientização e participação das ações do Estado.

1.2 Objetivos

Analisar, no contexto das políticas públicas e da gestão participativa, os fundamentos teóricos que atualmente discutem a institucionalização da participação nos processos de gestão dos Conselhos Municipais de Educação-CMED.

1.2.1 Objetivos Específicos

- Caracterizar os principais fundamentos discutidos sobre a institucionalização da participação nos processos dos Conselhos Municipais de Educação.
- Estabelecimento de relações com os fundamentos teóricos que embasam a Gestão Participativa e a democracia no âmbito da gestão participativa.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Partindo do pressuposto que democracia não é limitada apenas pela eleição de líderes políticos, que por sua vez designam os administradores de cada pasta, sendo necessário estimular e criar mecanismos, para a participação dos cidadãos, na elaboração, implementação e gestão de políticas que afetam diretamente a vida coletiva. A Constituição Federal de 1988, inserida em uma conjuntura de redemocratização do país, implementa a configuração de uma série de instrumentos de participação e descentralização, em todas as esferas de governo.

Segundo Poulantzas (1980, *apud* BETLINSKI, 2006), a democracia direta na base, articulada com a transformação do Estado, seriam elementos que envolvem a democracia participativa. Este autor rechaça a possibilidade de que mecanismos de participação possam substituir o Estado, pois neste caso, o vácuo de poder seria substituído pela burocracia. A questão seria então promover esferas de poder na sociedade civil.

Neste sentido, pode-se compreender Gestão Participativa, como forma possível de democratização na gerência dos assuntos públicos. A partir da noção de Gestão Participativa, busca-se mudanças na organização da administração do Estado, no sentido de impulsionar formas efetivas de articulação entre os interesses da sociedade civil e a tomada de decisões (SANTOS JUNIOR, 2011).

Pode-se enfatizar a introdução de um novo modelo de engenharia institucional, em que as instâncias governamentais buscam cambiar a forma de gestão pública, através do estímulo de inserção de vários segmentos sociais neste processo de tomada de decisões e implementação de políticas públicas. Identificando no Estado o protagonismo nas mudanças institucionais e políticas originadas neste novo modelo de gestão pública.

Assim, se faz pertinente o debate em torno das possibilidades – ou não – de promover transformações nas desiguais relações de poder, tornando-as mais simétricas, no sentido em que espaços de intervenção direta nas políticas públicas

são abertos a sociedade civil. Em uma conjuntura, que esta nova configuração, representaria algo como uma complementação da democracia representativa na gestão pública. Logra-se, portanto, o aprofundamento da democracia, através de novas ferramentas de poder, que expressariam o dinamismo da sociedade civil.

A democratização da administração pública emerge como alternativa a primazia do poder estatal em detrimento dos interesses da sociedade civil (BARACHO JÚNIOR, 2000). Entre os elementos que fundamentam o debate acerca desta relação e sobre o fomento de espaços públicos democráticos, a inserção de atores na gestão pública com capacidade de intervir no processo decisório (DOS SANTOS, 2008), estão os componentes que balizam a gestão pública participativa: Accountability, cidadania e capital social.

Segundo Silva (2011), o conceito de Accountability reporta a prestação de contas e ao encargo de responsabilidade por medidas realizadas. Estaria vinculado a transparência das ações dos agentes públicos, envolvendo instrumentos de controle e penalidade. Um dos modelos que apresenta o Accountability traz as dimensões vertical e horizontal (O'DONNEL 1998, *apud* DA SILVA, 2011). Sendo relevante para este trabalho a primeira, que faz referência aos meios pelos quais os cidadãos tem a prerrogativa de controle social das ações governamentais.

Condições de inclusão social e a presença de uma cultura cívica, com a configuração de espaços de interação entre governo e sociedade, referem-se, segundo Santos Jr (2004), ao grau de participação cívica e as condições efetivas de exercício de cidadania, que como citado anteriormente, é outro conceito muito importante e um dos pilares da gestão participativa.

O conceito de capital social refere-se as possibilidades de associação que permitam o estabelecimento de confiança dos cidadãos em relação as autoridades constituídas e instituições vigentes. Assim, segundo Dos Santos (2008), este conceito envolve temas como legitimação, efetivação de demandas e o trânsito de informações entre Estado e sociedade.

Em um período marcado por esforços pela consolidação da democracia, elementos que visam a descentralização e a participação se fazem presentes na elaboração da Constituição Federal de 1988. Os conselhos municipais se inscrevem como uma possibilidade, conjuntamente com outros instrumentos tratados de forma mais direta pela Carta Magna, como o referendo e o plebiscito.

Busca-se aprimorar a forma federativa, que em essência possibilita o amadurecimento de maior autonomia política e administrativa por parte dos municípios, com ferramentas independentes de administração local direta e indireta. Permitindo inovações institucionais, como os conselhos, que são encarregados de competências atribuídas pela constituição e legislação infraconstitucional (SALLES, 2012). Para o autor, um fator fundamental que fomenta a implementação de conselhos gestores de políticas públicas é a instituição de ferramentas locais para gestão de fundos federais. A existência destes conselhos, afirmando sua importância no processo de democratização e descentralização da gestão de políticas públicas, é posta como exigência obrigatória, em diversos casos, para o repasse de recursos federais direcionados a estados e municípios.

Neste estudo nos referimos aos chamados Conselhos de Políticas, apresentados por Salles (2012), como ligados a questão das políticas públicas, em geral previstos por legislação nacional, podendo ter ou não caráter obrigatório. Exercendo também a função de esferas públicas de captação de demandas, de apresentação e negociação acerca dos interesses de distintos grupos da sociedade, ampliando a participação de setores com difícil acesso ao aparelho estatal.

Salles (2012), aponta que conceitualmente os conselhos se definem como órgãos públicos do Poder Executivo local, assim as deliberações deste espaço expressariam as demandas da sociedade civil, ou mais bem de seus integrantes, como aponta a autora. Essas, portanto se tornariam as demandas do próprio Estado, ainda que estes não estejam vinculados hierarquicamente ao governo local, fator que supostamente garante a autonomia dos representantes da sociedade civil.

Como já apontado a Constituição Federal de 1988 representaria o rompimento com alguns fantasmas da ditadura, buscando o desenvolvimento de

ferramentas democratizantes e de descentralização. Declarando que “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente nos termos desta Constituição” (CF, 1988). Novas formas de participação, bem como de ferramentas democratizantes e de descentralização, revelam-se em diversos artigos da Constituição, alguns parcialmente transcritos abaixo:

Artigo 194 da Constituição Federal de 1988, o qual dispõe sobre:

VII - Caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do governo nos órgãos colegiados.

Artigo 198 da Constituição Federal de 1988, no qual são apontadas as seguintes diretrizes:

I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo;

II - atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;

III - participação da comunidade.

Artigo 204 da Constituição Federal de 1988, no qual são apontadas as seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

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

Ao tratarmos de Gestão Participativa e a questão dos conselhos, os conceitos de participação e descentralização, bem como os de institucionalização, cidadania e as conceptualizações acerca da democracia, servem como referencial teórico chave para o desenvolvimento deste trabalho. Sendo pilares fundantes para a compreensão do tema e o desenvolvimento da problematização proposta, ao analisar as práticas realizadas de modo a institucionalizar a participação nos processos de gestão dos Conselhos Municipais de Educação.

Portanto, segundo Tonella (2003), os conselhos gestores, estão inseridos no debate das possibilidades de consolidação da democracia. E as reflexões entorno desta esfera de participação, estão centradas em dois pilares: A ampliação da participação ou democratização e a descentralização das políticas sociais. Se manifestando como espaços de canalização das reivindicações populares.

Porém, é necessário considerar, segundo a autora, “em que medida o funcionamento dos conselhos e a prática associativa dos conselheiros externam a preocupação com o efetivo envolvimento da população não organizada”, assim como “a transparência das ações implementadas” (TONELLA, 2003). Segundo Habermas (1984, *apud* por TONELLA 2003), estes novos atores assumiriam a função de interlocução de uma ação comunicativa, com papel restringido ao de simples influência na tomada de decisões governamentais.

Entendendo que a mera existência formal da estrutura não pressupõe sua efetividade, o controle do Estado, por parte da sociedade civil, só seria possível “na interface entre a estrutura dos conselhos e a sociedade organizada” (TONELLA, 2003). Considerando certa vulnerabilidade que não pode ser desconsiderada, fundada na possível fragilidade do conselho, que se manifesta na tênue linha entre a legitimação das ações governamentais e a competência de cobrar responsabilidades. Ainda segundo o autor, as características e atribuições que balizariam as especificidades dos conselhos, seriam: “Independência dos Órgãos Governamentais para o exercício de suas atribuições”; “Gestão de Fundos Públicos destinados para uma política setorial”; e a “composição paritária entre representantes do Poder Público e da sociedade”.

Composto por representantes do poder público e da sociedade civil, é necessário ressaltar que estes não estão imunes às divergências e manipulações, produtos da defesa de diversos interesses. Característica que se manifesta, segundo Gohn (2002), principalmente no plano local, em que os atores se relacionam de forma mais direta, carregando uma série de práticas patrimonialistas, por exemplo.

Deste modo, inicialmente consideramos os Conselhos Municipais de Educação, nosso objeto de estudo, como um espaço de participação, onde se

evidencia uma dimensão do processo de construção de cidadania. Neste sentido, podemos entender a concepção de cidadania ampliada, como o processo que permite a participação da sociedade civil na gestão de políticas públicas. Isso implica, em certa medida, a inserção de diversos atores sociais nos processos de elaboração e deliberação sobre estas políticas, fazendo necessário compreender os limites e fragilidades apontados em parágrafos anteriores.

Segundo aponta Bordignon (2008), os conselhos de educação no Brasil possuem algumas particularidades. Diferentemente de outros setores, estes tem sua origem no Império, época em que um conselho nacional para acompanhar a educação no país é proposto. No entanto, é em 1911 que emerge o Conselho Superior de Ensino, o atual Conselho Nacional de Educação. A lei de diretrizes e bases, 1961, marca o surgimento dos conselhos estaduais.

Apesar do grande número de conselhos de educação criados na década de 70, em plena ditadura, a partir da Lei de diretrizes e bases, 1971, que passava algumas atribuições dos conselhos estaduais para os municipais, somente com a Constituição de 1988 estes são legitimados e estabelecidos legalmente, assim como é assegurado seu papel normatizador (BORDIGNON, 2008).

Portanto, a partir do exposto anteriormente, e ao tratarmos sobre as práticas no contexto da gestão participativa, mais especificamente sobre a institucionalização da participação nos Conselhos Municipais de Educação, no contexto das políticas públicas e da gestão participativa, buscamos analisar os fundamentos teóricos que atualmente discutem a institucionalização da participação nos processos de gestão dos Conselhos Municipais de Educação. Entre estes elementos, é de suma relevância considerar pilares importantes como Planejamento; Coordenação; Descentralização; Delegação de Competência e Controle.

Como exemplo concreto, nos apoiamos no caso de São Bernardo do Campo, cuja Lei Orgânica do Município, datada de 1990, classifica o CMED, através do artigo 181, como um órgão normativo, consultivo e deliberativo, que compõe o Sistema de Ensino no Município, assegurando em sua composição: Alunos, pais,

professores, e especialistas em educação, indicados por suas respectivas associações, além dos representantes governamentais.

Promulgada em 2003, a Lei Municipal nº 5.189, fixa a estrutura organizativa do CMED, mantendo as funções legitimadas pela Lei Orgânica, definindo sua composição, formato que se mantém até os dias atuais. São previstos 16 membros, sendo sete governamentais, e nove da sociedade civil. Este se apresenta como órgão assessor junto à Secretaria de Educação e Cultura e normativo das escolas da rede municipal de educação básica e das unidades escolares da educação infantil privada.

No âmbito da definição e controle das políticas públicas, considerando como se relaciona com a perspectiva de participação e cidadania, partimos do pressuposto que estas esferas de participação apresentam uma tendência muito mais consultiva que deliberativa, mesmo quando o caráter deliberativo, em alguns casos, é atribuído ao conselho.

Ao observar as funções, ainda vigentes, legitimadas pela Lei Orgânica de São Bernardo do Campo (1990), nota-se o caráter propositivo atribuído ao conselho, evidenciado por termos como “propor”, “colaborar”, “pronunciar-se”, “acompanhar”. Citamos como exemplo, entre aspectos apresentados pela lei, as seguintes diretrizes: Exercer por delegação, competências próprias do Poder Público estadual em matéria educacional; Colaborar com o Poder Público no exercício das atribuições, conferidas em lei, em matéria educacional; Propor normas para instalação e funcionamento de estabelecimentos de ensino mantidos pela iniciativa privada que ofereçam educação infantil; Pronunciar-se no tocante à instalação e o funcionamento de estabelecimentos de ensino de todos os níveis, mantidos pelo Poder Público Municipal, e os de educação infantil mantidos pela iniciativa privada; Aprovar e acompanhar a execução dos convênios de ação interadministrativa que envolvam o Poder Público Municipal e as demais esferas do Poder Público ou o setor privado, em matéria educacional; Propor critérios para o funcionamento dos serviços escolares de apoio ao educando (merenda escolar, transporte escolar e outros).

Assim, a partir das reflexões anteriores, é possível caminhar no sentido de avançar na caracterização das práticas com vistas à institucionalização da participação nos processos deste conselho, em específico, bem como embasar as primeiras reflexões acerca do estabelecimento de relações com os fundamentos teóricos que embasam a Gestão Pública e a democracia, no âmbito dos conselhos municipais, participação institucionalizada, cidadania e descentralização.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA

O estudo está inserido nas perspectivas de abordagem qualitativa, ao pressupor relações entre nosso objeto de estudo, o contexto em que está inserido e a literatura específica. Considerando os conselhos municipais como fruto dos esforços por reorganizar o papel do Estado na abertura democrática pós-ditadura, buscando o enraizamento de esferas de participação e descentralização do poder.

Segundo Liebscher (1998, *apud* DIAS 2000), a utilização da abordagem qualitativa é apropriada no estudo de um fenômeno complexo, não quantificável e de natureza social. O entendimento do contexto se faz relevante, bem como a compreensão das interações e relações presentes em nosso objeto de estudo. Ressaltando a noção de que a investigação qualitativa não envolve a quantificação de fenômenos (GERHARDT; SILVEIRA, 2009).

Além disso, tendo em vista os objetivos pretendidos para este estudo, verifica-se que o mesmo tem por caráter o estudo bibliográfico. Inicialmente nos dedicaremos a revisão da literatura específica, buscando as bases teóricas e conceituais para o desenvolvimento da pesquisa, buscando maior maturidade em seu desenvolvimento. Estas referências, através da exposição e análise crítica, nos permitem relacionar e contextualizar nosso objeto de estudo com as questões problematizadas.

Pretendeu-se assim, realizar uma pesquisa essencialmente bibliográfica que objetiva a análise de conhecimentos e debates acadêmicos prévios, relacionando com o tema e a problematização que apresentamos. Possuindo uma natureza teórica, buscamos neste trabalho reunir parte do conhecimento levantado, atribuindo uma leitura particular, relacionada com as questões que tratamos (RAUPP; BEUREN, 2006).

Debruçamo-nos em uma situação específica, qual seja, a contextualização dos Conselhos Municipais de Educação brasileiros, permitindo desvelar o que existe de essencial e característico em nosso objeto de estudo, que nos permitiria, para além deste contexto “particular”, contribuir, através das reflexões apresentadas, para

a compreensão mais global do fenômeno da gestão participativa, participação e descentralização. Assim, segundo Ponte (2006), esta pesquisa, por estes aspectos, pode ser considerada descritiva. Este processo descritivo tem como objetivo identificar, registrar e analisar as características e fatores que se relacionam com nosso objeto de estudo.

A partir de tal caracterização é que será possível o estabelecimento das relações entre os fundamentos da institucionalização da participação nos Conselhos Municipais da Educação e a democracia.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 A Gestão Pública e o Conceito de Participação

Ao apresentar a discussão sobre gestão pública e o conceito de participação, debateremos em um primeiro momento a questão do gerencialismo. Este, segundo Bresser (2002, *apud* GURGEL, 2008), é baseado na noção que a burocracia deve ser substituída pela administração gerencial, compreendida neste caso como uma forma mais ágil e voltada para a sociedade. Para os gerencialistas, os membros da sociedade são considerados clientes.

Para Gurgel (2008), esta é uma simplificação da realidade, pois o autor considera que a burocracia não se configura como um modelo de administração, porém um sistema de dominação, que permanece em qualquer modelo de gestão. Assim, valendo-se de expressão Weberiana, não existe maneira de uma sociedade contemporânea livrar-se do sistema racional-legal. Esta expressão definiria a burocracia desta sociedade, um sistema em que a racionalidade se delimita por normas, regulamentos, leis, regras e regimentos, e não pela simples vontade da autoridade que exerce autoridade tradicional ou carismática (WEBER, 1964, *apud* GURGEL, 2008)

Ao contrário do que mobilizam alguns gerencialistas, este sistema racional-legal, não vem perdendo espaço ou sendo substituído, no entanto segundo GURGEL (2008), ele vem se expandindo. Novas esferas da vida social vêm sendo burocratizadas, tendo em seu entorno o aparato administrativo legal, como por exemplo a esfera familiar, onde comportamentos excessivos não são permitidos e questões lastimáveis como a violência doméstica, deixam de ser um problema respeitável da vida privada do lar e passam a ser um problema do mundo social.

Deste modo, a burocracia, como expomos anteriormente, não é substituída pela gerencialismo, porém incorpora alguns elementos, apresentando um novo tipo de gestão, que permite mais agilidade e eficácia. As práticas da administração pública são reburocratizadas, por meio de novas normas e leis que introduzem novas práticas e tecnologias.

Outra discussão importante apresentada por Gurgel (2008), se refere ao discurso que substitui a sociedade, o público, e os transformam em clientela, como na administração de uma empresa. Segundo o autor o público não é quem define o preço através da pressão da demanda, isso quer dizer, o gerenciamento de serviços públicos não deve ser definido pelo oportunismo do mercado, medido pela oferta e demanda, mas sim pelo serviço em si ou o bem estar da população. Assim:

O público é responsável pela administração, porque eleger os dirigentes políticos que, por seu turno, escolhem os administradores públicos. O cliente não escolhe os dirigentes das empresas. Na administração pública, a distância moral e física entre o público e os administradores não é aquela que ocorre entre o cliente e os gestores da empresa privada que em certos casos são completamente desconhecidos ou até mesmo domiciliados em outros países (GURGEL, 2008, p03)

Existem direitos que garantiriam os serviços, que teoricamente se manifestam de forma impessoal e universal. Ou seja, a sociedade, o público, no âmbito da gestão pública, não devem ser tratados como um cliente, mesmo que algumas vezes exerçam certo papel de consumidor. Pois estes também são provedores, exercendo a função de fornecedor e demandante, governado e também governador (GURGEL, 2008).

Deste modo, o combate aos vícios burocráticos, não se dariam por puros aspectos gerencialistas, mas em uma reforma do Estado na dimensão do controle social. Promovendo e consolidando esferas democráticas que transferem – ou devolvem – a sociedade parte do controle, ou controle total, sobre a gestão pública.

Neste sentido, trazemos à tona a questão da participação e reafirmamos que entendemos que democracia não se limita somente a eleição de líderes políticos, que por sua vez designam os administradores de cada pasta. É necessário na gestão pública, criar e estimular mecanismos, para a participação social, na elaboração, implementação e gestão de políticas que afetam diretamente a vida coletiva. A Constituição Federal de 1988, chamada de “Constituição Cidadã”, em um contexto de redemocratização, implementa a configuração de uma série de instrumentos de participação e descentralização, em todas as esferas de governo.

Em um momento anterior, ao apresentar nosso referencial teórico, partimos da ponderação de Poulantzas (1980, *apud* BETLINSKI 2006), que a transformação do Estado, articulada com democracia direta na base, significariam elementos de democracia participativa. O autor rechaça a possibilidade de que mecanismos de participação possam substituir o Estado, pois caso isso venha a ocorrer, a consequência seria um vácuo de poder, que seria substituído pela burocracia.

Considerando então os argumentos apresentados por Gurgel (2008) e por Poulantzas (1980, *apud* BETLINSKI 2006), este trabalho tende a considerar que no âmbito da gestão pública, a questão da participação assume grande importância, e o debate entre democratização e burocratização se torna necessário.

Buscando uma síntese entre os dois posicionamentos anteriores, defendemos a ideia que combater a excessiva burocratização do Estado e melhorar qualitativamente a administração pública, passam pelo aprimoramento de ferramentas de Gestão Participativa. E isso significa uma reburocratização do Estado, que por meio de leis e normas, institucionalizando a participação em ferramentas que permitam, por exemplo, o controle social e o empoderamento de novos atores sociais.

Assim, compreendemos que a Gestão Participativa é uma forma possível de democratização da administração dos assuntos públicos. A partir desta noção, segundo Santos Junior (2011), está no horizonte fomentar espaços efetivos onde se articulem os interesses da sociedade civil e a tomada de decisões, provocando mudanças na administração estatal.

4.2 Os Conselhos Municipais de Educação: Espaço Democrático

Ao retomar as ponderações de Baracho Júnior (2000), a democratização da administração pública, surge então como uma alternativa para a primazia do poder estatal em detrimento dos interesses da sociedade civil. Porém além dos espaços de participação, é necessário fomentar uma cultura cívica de

participação, onde participar não signifique somente a interação entre governo e sociedade, mas a transferência de poder decisório a sociedade civil na gestão pública. Considerando a seguinte citação:

No *Contrato social* de J. F. Rousseau, a vontade coletiva do corpo político que visa ao interesse comum. Ela emana do povo e se expressa através da lei, que é votada diretamente pelo povo reunido em assembleia; assim é garantida e não limitada a liberdade do cidadão. De fato, este, enquanto é participante da Vontade geral, pode considerar-se soberano e, enquanto é governado, é súdito, mas súdito livre, porque, obedecendo a lei que ele ajudou a fazer, obedece assim a uma vontade que é também a sua autêntica vontade, o seu natural desejo de justiça. Onde o homem e o povo não obedecem às leis, devem ser obrigados a isto, o que, para Rousseau, significa serem obrigados a ser livres. A liberdade natural é assim substituída pela liberdade civil, que consiste em obedecer somente à lei, e em aquiescer à Vontade geral e jamais a uma vontade particular. Isto implica uma sociedade de pequenas dimensões, uma cidade-Estado (Rousseau pensava em Genebra), na qual seria possível uma democracia direta. Somente assim o homem pode realizar sua virtude plena, tanto ética quanto civil. (Testoni, 1998, p1298)

É necessário diferenciar a democratização da gestão pública e seus elementos participativos, da democracia direta, que segundo Gurgel (2008), é aquela praticada por gregos antigos e que permanecem em alguns cantões Suíços e assembleias, onde o cidadão com voz e voto próprio, participa da tomada de decisões presencialmente.

Gurgel (2008), aponta que a total administração dos assuntos públicos por meio de democracia direta tornou-se impraticável, em virtude das grandes populações e também a questão espacial. Então a democracia direta foi substituída, no caso de populações decisórias, por democracia indireta, constituída por representação. São eleitos cidadãos representantes, mandatários da vontade popular, tomando decisões em nome da população que representam. Aponta o autor:

Ao longo do tempo, as críticas à limitação da democracia indireta se avolumaram. Desde Rousseau, que a considerava o direito de escolher um tirano de 4 em 4 anos, até o liberal Stewart Mill, que pedia a participação direta do cidadão na gestão do Estado. Muitos entenderam que a democracia representativa não tinha o poder de impedir que os representantes formassem uma casta política, colocando muitas vezes os seus próprios interesses à frente dos

interesses dos seus representados. Igualmente não podia impedir que gradativamente os representados perdessem de vista os representantes, não os acompanhando no seu dia-a-dia decisório. Tratava-se de um cheque em branco, passado pelo representado para o representante. Esta forma hobbesiana de entregar a sua liberdade a alguém não era compatível com o sentimento antimonárquico que acompanhou a emergência da própria democracia e principalmente da república. (GURGEL, 2008, p4)

Entre as acepções da democracia ocidental contemporânea estão o direito e o comportamento. Sendo essencialmente representativa, no que tange ao direito a votar e ser votado, porém em termos de comportamento está relacionada à cidadania. Portanto, nos valendo de algumas afirmações anteriores, são necessários espaços democráticos para além das urnas e fomentar uma cultura cívica de participação.

Evidenciando a questão da reburocratização do Estado, em favor de espaços mais democráticos, onde a participação é institucionalizada para além de épocas eleitorais. A Constituição Federal de 1988 representa o rompimento com alguns fantasmas da ditadura, período em que os cidadãos foram afastados inclusive de muitos aspectos da própria democracia representativa, apontando ferramentas democratizantes e descentralizadoras. Indicando além de mecanismos históricos como o referendun e o plebiscito, a configuração de conselhos.

Estes conselhos estão relacionados com a dimensão da cidadania e com a garantia de liberdade de exercício de direitos sociais universais, tendo a premissa de assegurar esses direitos através da participação na elaboração, implementação e gestão de políticas públicas e questões setoriais.

Os conselhos, portanto, estariam inseridos na noção de aprofundamento da democracia, buscando consolidar o preceito de participação da sociedade civil nas ações públicas, alterando a relação de subordinação entre sociedade em relação ao Estado, para uma nova forma baseada na complementação e parceria. Sendo, portanto, a participação uma condição básica para a redistribuição de poder na gestão pública (MISOCZKY 2003, *apud* SANTOS JUNIOR, 2011).

Neste trabalho nos referimos aos conselhos gestores de políticas públicas, mas especificamente conselhos municipais de educação. Estes segundo Salles (2012), são definidos como órgãos públicos do Poder Executivo local. Salles (2012) aponta que as demandas da sociedade civil, ou de seus integrantes, seriam expressadas nas deliberações destes conselhos. Porém devemos considerar o caráter consultivo da maioria destes espaços e alguns problemas que vamos debater.

Salles (2012) ainda diz que os resultados dos debates no interior destes conselhos se tornariam as demandas do próprio Estado, ainda que estes não estejam vinculados hierarquicamente ao governo local. Apresentando, supostamente garantia de autonomia dos representantes da sociedade civil. Legitimidade que pode ser questionável.

Segundo Bordignon (2008) exercem a função de consultivo, 74% dos Conselhos Municipais de Educação em funcionamento, ou seja, não possuem caráter deliberativo, o que demonstra uma fragilidade no empoderamento em muitos municípios. Ainda segundo o autor, propor diretrizes e a emissão de pareceres, são as principais atividades realizadas por estes.

E ainda, utilizando o exemplo do Conselho Municipal de Educação de São Bernardo do Campo, apesar de a legislação prever maior número de cadeiras entre os membros da sociedade civil (16 membros, sendo sete governamentais, e nove da sociedade civil), e estas vagas estarem preenchidas de acordo com a portaria nº 8.804, de 13 de abril de 2009, publicada no Jornal Notícias do Município nº. 1501, efetivamente participam mais os membros indicados pelo poder executivo, segundo apontam os próprios Conselheiros.

Portanto, é necessário considerar “em que medida o funcionamento dos conselhos e a prática associativa dos conselheiros externam a preocupação com o efetivo envolvimento da população”, enfatizando principalmente a não organizada, assim como “a transparência das ações implementadas” (TONELLA, 2003). Segundo Habermas (1984, *apud* TONELLA 2003), estes novos atores assumiriam a função de interlocução de uma ação comunicativa, com papel

restringido ao de simples influência na tomada de decisões governamentais. Do mesmo modo que:

Existem, também, algumas premissas básicas relativas à participação da sociedade civil das quais se destaca a participação da sociedade civil na esfera pública - via conselhos e outras formas institucionalizadas - não é para substituir o Estado, mas para lutar para que este cumpra seu dever: propiciar educação, saúde e demais serviços sociais com QUALIDADE, e para todos. Essa participação deve ser ativa e considerar a experiência de cada cidadão que nela se insere e não tratá-los como corpos amorfos a serem enquadrados em estruturas prévias, num modelo pragmatista. (Gohn, 2004, p.24).

Entendemos, baseados em argumentos de Tonella (2003), que a simples existência formal da estrutura não pressupõe a efetividade dos conselhos, e o controle social do Estado, por parte da sociedade civil. Este só seria possível “na interface entre a estrutura dos conselhos e a sociedade organizada” (TONELLA, 2003). Aprimorando e reorganizando a estrutura destas esferas de participação, permitindo maior autonomia e um nível de participação mais efetivo. Afirmamos vulnerabilidades que não podem ser desconsideradas, fundadas na possível fragilidade destes, que se manifestam na tênue linha entre a legitimação das ações governamentais e a competência de cobrar responsabilidades (TONELLA, 2003).

No contexto do controle social das políticas públicas e da gestão participativa, as práticas realizadas de modo a institucionalizar a participação nos processos de gestão nos Conselhos Municipais, assumem um caráter dual. Por um lado, atendem o interesse de grupos governantes, legitimando suas ações de acordo com um suposto “selo democrático”. Por outro, apontam a necessidade de discutir as ferramentas de gestão participativa e democratização da gestão pública, visando superar algumas estruturas viciadas que se reproduzem até os dias atuais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Expusemos, anteriormente, que elementos de gestão participativa são reivindicados para “diminuir” a burocracia do Estado e proporcionar ambientes mais democráticos com a participação popular na tomada de decisões. Acreditamos nos conselhos como ferramenta de participação, como um espaço de gestão participativa, onde o cidadão tem voz na vida política, muito mais além do simples voto. Considerando este debate sobre administração pública, onde estão presentes elementos como institucionalização, burocratização e democratização, chegamos à conclusão que para combater a burocratização do Estado, quando excessiva, e melhorar qualitativamente a gestão do público é necessário aprimorar estas ferramentas de Gestão Participativa.

O fomento de Conselhos Municipais em diversos setores da sociedade é um dos meios para este aprimoramento. Uma esfera onde a sociedade civil se encontra com o Estado, que se reburocratiza, e através de meios legais e normatizações, institucionaliza os meios com que esta sociedade civil é ouvida ou se faz ouvir. Já que estes conselhos podem assumir distintas configurações segundo a lei que os regem, sendo, por exemplo, consultivos e/ou deliberativos. Aqui vemos, portanto, que a administração pública gera ferramentas de participação, controle social e empoderamento, sendo regidas por leis, normas e controle. Estado e sociedade civil se legitimam e legitimam estes espaços de participação institucionalizada.

A democratização da administração pública coloca-se então como potencial alternativa para a primazia do poder estatal em detrimento dos interesses da sociedade civil. No entanto, é necessário pensar os conselhos municipais não apenas como espaços de participação, mas também como espaços de fomento de uma cultura cívica de participação, em que não se manifeste somente a interação entre governo e sociedade, mas o empoderamento da sociedade civil.

Entendemos que é necessário democratizar a esfera pública, mas tendo consciência que a administração da coisa pública, com o surgimento dos Estados nacionais, a configuração espacial e territorial, o aumento populacional e sociedades cada vez mais complexas, não permitem mais ferramentas de democracia direta

onde cada individuo represente a si mesmo e a seus interesses. A representação é legítima, e os mandatários deveriam cumprir mandatos que representem a vontade popular. A participação seria um elemento para qualificar esta experiência representativa, promovendo este contato entre executivo, legislativo e sociedade civil. Elevando a democracia representativa, em uma democracia mais bem participativa. Vemos esta reburocratização do Estado, em este caso como positiva, e esta institucionalização da participação para além dos períodos eleitorais como um grande avanço, no entanto entendendo algumas limitações que esse processo ainda apresenta.

Em um país como o Brasil onde as lembranças de uma ditadura militar, e de um cruel período antidemocrático, colocaram a busca pela efetivação e melhoria da democracia na ordem do dia nas últimas décadas. Estes conselhos municipais são potenciais ferramentas para aprimorar esta dimensão cidadã que por tanto tempo os brasileiros foram privados. É necessário que estes espaços sejam efetivos como esfera de participação e construção, elaboração, implementação e gestão de políticas públicas e outras questões setoriais que afetam a sociedade, bem como temas transversais.

Percebemos que na dinâmica de funcionamento dos conselhos municipais no Brasil, em especial neste caso, os Conselhos Municipais de Educação, estes na verdade exercem, na maioria das vezes, um papel de legitimação do executivo e do legislativo e não de complementação, como um espaço de participação. O caráter consultivo, o aparelhamento, e o não evidenciamento destes conselhos para a população podem estar na raiz destes problemas. Propomos conselhos de caráter deliberativo, que sua institucionalização permita um controle maior por parte da sociedade civil, colocando estes espaços como uma esfera de participação e de educação cidadã.

Talvez uma investigação futura devesse se propor a compreender quem são os conselheiros municipais de educação no Brasil, que sociedade civil é esta que participa destes espaços, estes realmente manifestam interesses populares ou de determinado grupo político? A população não organizada tem consciência destes

espaços e compreende a gestão participativa e sua importância na consolidação da democracia?

Por mais que ainda apresentem muitos problemas e críticas, como as que levantamos sejam possíveis, acreditamos que nos últimos anos muito tem sido feito para consolidação destas ferramentas de participação e que no caso dos Conselhos Municipais de Educação, como em São Bernardo do Campo, por exemplo, apesar de algumas contradições, a organização da estrutura do sistema de ensino e a educação em si, aparentemente ganharam muito.

As potencialidades são enormes, quando pensamos em pais, educadores, alunos, movimentos sociais e administração pública, discutindo conjuntamente o tema da educação e colocando em prática políticas públicas elaboradas conjuntamente, expressando os interesses de quem realmente vive cotidianamente a dinâmica e os problemas da escola e do sistema de ensino. O empoderamento da sociedade civil e a possibilidade de controle social são essenciais para o desenvolvimento do ensino e da cidadania.

Portanto, os conselhos estão profundamente inseridos na noção e no debate de aprofundamento da democracia, na diminuição das distâncias entre Estado e sociedade civil, como uma ferramenta que altera a relação de subordinação desta última em relação ao primeiro. A participação, concordando com o que aponta (SANTOS JUNIOR, 2011), é a condição básica para a redistribuição de poder na gestão pública. Consideramos a gestão participativa e os conselhos como espaços e ferramentas de participação, formas possíveis e imprescindíveis no intuito de aprofundar a democratização da administração dos assuntos públicos.

Não acreditamos em democracia ideal, mas dentro das limitações da conjuntura em que vivemos e do atual sistema, é necessário pautar a democracia desejada, onde o sistema representativo, em crise, se articule com espaços cada vez mais participativos, onde as demandas populares realmente sejam escutadas. Nas últimas décadas avançamos muito nesta perspectiva e várias ferramentas (como os conselhos) foram desenvolvidas no intuito de tornar a gestão pública mais

democrática. É importante avançar na consolidação de direitos e comportamento. Solidificando e legitimando a gestão pública.

Assim, os conselhos não devem ser, como em alguns casos, simples estruturas de legitimação das decisões do poder executivo, através de um falacioso respaldo popular, mas sim espaços de empoderamento da sociedade civil. Onde ocorra de fato a articulação e o intercâmbio entre poder público e população. Devem ser fomentados e assumir o caráter deliberativo. Também são necessários incentivos ao desenvolvimento da cidadania, fomentando e permitindo comportamentos de participação na administração pública.

Estudos sobre Gestão Pública Participativa e os Conselhos Gestores de Políticas Públicas vem ganhando espaço na academia, também se colocam como objeto de interesse de administradores públicos e movimentos sociais. Conhecer a democracia em que vivemos e suas condicionantes é essencial para seu desenvolvimento. Acreditamos que investigações sobre questões como a reburocratização do Estado e a institucionalização da participação também devem ser desenvolvidas como alicerce para referenciar espaços de democracia participativa cada vez mais eficientes e funcionais. Para além de se aprofundar na questão dos conselhos, é interessante trazer para este debate proposto a realidade das Conferências, como por exemplo, as etapas locais, regionais, estaduais e nacional da Conferência de Educação.

REFERÊNCIAS

BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira. Responsabilidade civil por dano ao meio ambiente. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

BETLINSKI, Carlos. Conselhos Municipais de Educação: Participação e Cultura Política, Doutorado Programa de Educação: PUCSP, 2006.

BORDIGNON, Genuíno. Perfil dos Conselhos Municipais de Educação 2007. Brasília: Ministério da Educação – Secretaria de Educação Básica, 2008.

DA SILVA, Celso. Accountability e controle social. Anais do 8º Congresso Nacional de Administração Pública, 2011.

DIAS, C. Pesquisa qualitativa: características gerais e referências. São Paulo, 2000.

DOS SANTOS, T. G. Democracia e gestão pública participativa: Um estudo do Orçamento Participativo de Niterói, RJ. Niterói, 2008.

GERHARDT; SILVEIRA (org). Métodos de pesquisa. SEAD/UFRGS. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GOHN, M. G. M. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. Saúde soc., Ago. 2004, vol.13, no.2, p.20-31.

GOHN, M. G. M. Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica. 1a ed. ... São Paulo Edições Loyola, 2002.

GURGEL. C. Gestão democrática: fundamentos e instrumentos. Revista Gestão Pública 2 (1), jun., 2008.

RAUPP, F. M; BEUREN, I. M. “Metodologia da pesquisa aplicável às ciências sociais”. In: BEUREN, Ilse Maria (org.). Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática. São Paulo: Atlas, 2003, pp. 76-97.

SALLES, Helena da Motta Gestão democrática e participativa / Helena da Motta Salles. – 2. ed. reimp. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2012.

SANTOS JUNIORR, D. P. Gestão Participativa e a Reestruturação da Rede Municipal de Saúde em São Bernardo do Campo, SP, no período de 2009 a 2011. UFSCAR, São Carlos, 2011.

TONELLA, C. Relatório de Pesquisa (CNPq). Poder Local E Políticas Públicas: Um Estudo Exploratório Sobre Conselhos Gestores, novembro de 2002.

TONELLA, C. Conselhos Municipais de Políticas Públicas – participação e governança local. XI CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA. Campinas, 2003.