

O empoderamento local e social democrático na governança multinível: os municípios nas políticas públicas a partir dos conselhos sociais

The local and social democratic empowerment in multilevel governance: the municipalities in public policies from the social councils

Betieli da Rosa Sauzem Machado¹
Ricardo Hermany²

-
- 1 Doutoranda em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul, com bolsa PROSUC/CAPES, modalidade I, dedicação exclusiva (2021-2025). Estância de doutoramento na Universidade de Santiago de Compostela (Espanha), com bolsa PDSE/CAPES (11/2023-05/2024). Bolsista da Confederação Nacional de Municípios em convênio Apesc/CNM. Mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul (2020). Pós-Graduada em Direito Processual Público pela Universidade de Santa Cruz do Sul (2020). Graduada em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (2016). Integrante do grupo de estudos Gestão Local e Políticas Públicas, coordenado pelo Prof. Ricardo Hermany. ORCID: <<https://orcid.org/0000-0003-3489-6741>> E-mail: <betielisauzem@yahoo.com.br>.
 - 2 Professor da graduação e do Programa de Pós-Graduação em Direito- Mestrado/Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC; Pós-Doutor na Universidade de Lisboa (2011); Doutor

Resumo: O trabalho centra-se no nível de consolidação dos conselhos sociais em âmbito local e seu impacto na governança multinível. Nesse sentido, questiona-se: qual é o nível de consolidação dos conselhos sociais em âmbito local e como eles impactam o empoderamento e a participação cidadã na governança? Os métodos são de procedimento hermenêutico e de abordagem dedutiva, e a técnica de pesquisa bibliográfica. O trabalho é desenvolvido em três momentos: primeiro, conceituar-se-á a governança multinível e a democracia associada ao controle da Administração Pública; analisar-se-á as políticas públicas, o controle social e a participação popular; e, por fim, estudar-se-á os conselhos municipais sociais e a “Pesquisa sobre as gestões municipais 2021: levantamento sobre os conselhos sociais” desenvolvida pelo Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul. Em notas conclusivas, os conselhos deliberativos ou de políticas públicas são considerados verdadeiros instrumentos para a efetiva concretização e fiscalização das múltiplas políticas no âmbito local, os quais servem como instrumento para a promoção da cidadania e exercício da democracia. Assim, os Conselhos sociais municipais contribuem para o fortalecimento da participação popular e do controle social na governança multinível ao proporcionar representação da sociedade civil, promover transparência e accountability, facilitar o diálogo e a deliberação, fortalecer a democracia participativa e integrar os diferentes níveis de governo. No entanto, existem desafios para o aprimoramento dos mecanis-

em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (2003) e Doutorado sanduíche pela Universidade de Lisboa (2003); Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (1999); Coordenador do grupo de estudos Gestão Local e Políticas Públicas – UNISC. Consultor jurídico da Confederação Nacional dos Municípios – CNM. ORCID: <<https://orcid.org/0000-0002-8520-9430>>. E-mail: <hermany@unisc.br>.

mos e para o fortalecimento dessas instituições.

Palavras-chave: Conselhos sociais; Controle social; Empoderamento local e social; Governança multinível; Políticas Públicas.

Abstract: The work focuses on the level of consolidation of social councils at the local level and its impact on multi-level governance. In this sense, the question arises: what is the level of consolidation of social councils at the local level and how do they impact citizen empowerment and participation in governance? The methods are hermeneutic procedure and deductive approach, and the technique of bibliographic research. The work is developed in three moments: first, multilevel governance and democracy associated with the control of Public Administration will be conceptualized; public policies, social control and popular participation will be analyzed; and, finally, the municipal social councils and the “Research on municipal management 2021: survey on social councils” developed by the Court of Auditors of Rio Grande do Sul will be studied. In concluding notes, the deliberative or public policy councils are considered true instruments for the effective implementation and supervision of multiple policies at the local level, which serve as an instrument for the promotion of citizenship and the exercise of democracy. Thus, municipal social councils contribute to the strengthening of popular participation and social control in multilevel governance by providing representation of civil society, promoting transparency and accountability, facilitating dialogue and deliberation, strengthening participatory democracy, and integrating the different levels of government. However, there are challenges to improving the mechanisms and strengthening these institutions.

Keywords: Local and social empowerment; Multilevel governance; Public Policy; Social councils; Social control.

Introdução

Em tempos de mudanças sociais, políticas, governamentais, jurídicas e conceituais, destaca-se a importância do controle da Administração Pública e da participação popular, cuja amplitude de atuação tem se expandido ao longo dos anos. Ademais, ressalta-se que a boa gestão dos recursos públicos e o estabelecimento de mecanismos de controle social são pilares fundamentais do Estado Democrático de Direito brasileiro, impondo desafios para o aprimoramento dos mecanismos e o fortalecimento das instituições envolvidas no controle da Administração Pública, a fim de alcançar tais objetivos nos diversos níveis.

Nesse sentido, de acordo com a Constituição de 1988 e legislação infraconstitucional, a participação popular é um dos eixos centrais da democracia no Brasil. Esta ocorre quando o cidadão participa ativamente da formulação, implementação e controle de políticas públicas, como pela gestão democrática comunitária das escolas – artigo 206, inciso VI, da Constituição e artigo 14, da Lei 9.394/96 –, pela aprovação dos orçamentos municipais mediante audiências públicas – artigo 44 da Lei 10.257/01 – e pelas parcerias estabelecidas com organizações da sociedade civil – conforme disposto na Lei 13.019/14 – entre outros exemplos.

Além disso, nos últimos anos, a consolidação dos conselhos sociais em nível local tem se mostrado uma área de crescente interesse no contexto da governança multinível, especialmente no que diz respeito ao empoderamento local e à promoção da democracia social. Estes órgãos desempenham um papel essencial na formulação e implementação

de políticas públicas nos municípios, representando uma importante interface entre o Estado e a sociedade civil. Para tanto, ressalta-se que os conselhos sociais são ferramentas relevantes para a participação popular, tendo em vista que se tratam de órgãos permanentes compostos por representantes da Administração Pública e da sociedade civil, que deliberam no processo de formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas, a partir do conhecimento das reais necessidades e aspirações da comunidade.

O tema central deste estudo é o nível de consolidação dos conselhos sociais em âmbito local e seu impacto na governança multinível. A delimitação do tema se centra especificamente em explorar o nível de consolidação desses conselhos, as áreas em que ocorrem, bem como os elementos que evidenciam sua organização e composição, destacando seu papel no fortalecimento do empoderamento local e na promoção de uma democracia participativa.

De tal forma, apesar do avanço na criação e implementação de conselhos sociais nos municípios, ainda persistem desafios em relação à sua efetividade, representatividade e capacidade de influenciar as políticas públicas locais. Portanto, questiona-se: qual é o nível de consolidação dos conselhos sociais em âmbito local e como eles impactam o empoderamento e a participação cidadã na governança? A hipótese suscitada é que os conselhos sociais consolidados em nível local têm o potencial de fortalecer o empoderamento cidadão, promover a inclusão social e contribuir para uma governança mais democrática e eficaz nos municípios.

A importância deste estudo reside na necessidade de compreender melhor o papel dos conselhos sociais na governança multinível e seu impacto no fortalecimento da democracia e do desenvolvimento local. Ao analisar o nível de consolidação desses órgãos e seus efeitos na participação cidadã e na formulação de políticas públicas, este trabalho

pode fornecer *insights* para gestores públicos, organizações da sociedade civil e acadêmicos interessados na promoção do empoderamento e na construção de sociedades mais justas e democráticas.

Desse modo, buscando responder o problema, utiliza-se a técnica de pesquisa bibliográfica, com análise de documentação indireta e observação dos contornos e fundamentos da legislação e de estudos bibliográficos sobre a temática, por meio livros, artigos, monografias, dissertações, teses e outros, sobre os temas abordados na pesquisa. Aplica-se o método de procedimento hermenêutico, tendo em vista que é o mais adequado para correta interpretação dos dados e textos, e o método de abordagem dedutivo, pois parte de dados gerais, quais sejam, a compreensão e teorização da democracia no âmbito do controle da Administração Pública e da necessidade de participação popular nas políticas públicas no âmbito da governança multinível, inferindo-se dados mais restritos, verificando o papel dos conselhos sociais municipais.

O trabalho é estruturado em três momentos principais para aprofundar a análise sobre o papel dos conselhos sociais na governança multinível e no fortalecimento da democracia local. Primeiramente, examina-se a relação entre democracia e governança multinível, com destaque para os mecanismos de controle social no âmbito da Administração Pública, os quais buscam promover a participação cidadã e assegurar a transparência nas decisões governamentais.

Em seguida, aborda-se a conceituação das políticas públicas, enfocando o controle social e a participação popular como instrumentos fundamentais para o empoderamento cidadão e a melhoria da gestão pública. Finalmente, realiza-se um estudo específico sobre os conselhos municipais sociais com base na “Pesquisa sobre as gestões municipais 2021: levantamento sobre os conselhos sociais”, conduzida pelo

Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Esse levantamento oferece uma visão abrangente e atualizada sobre a estrutura e o funcionamento dos conselhos municipais, proporcionando um panorama essencial para identificar pontos de aprimoramento e fortalecer esses órgãos como pilares de políticas públicas e cidadania.

1. A governança multinível e a democracia no âmbito do controle da administração pública

Inicialmente é importante que seja conceituada a democracia para se compreender de que modo a governança multinível dialoga com a participação popular e o controle social, na descentralização da tomada de decisão, em que se viabiliza maior participação e controle pela sociedade. Desse modo, a democracia está relacionada a uma sociedade livre e aberta, sendo a relação entre gestores e governados entendida no sentido de que o Estado está a serviço dos cidadãos e não os cidadãos a serviço do Estado, ou seja, o governo existe para o povo e não ao contrário.³ Sánchez Rubio e Senent de Frutos fogem de uma conceituação optando por uma descrição:

Por democracia concebimos no sólo una forma de gobierno, sino un conjunto de acciones, conceptos y mediaciones que tienen como objetivo posibilitar el poder del pueblo para el pueblo, desde la lucha, la reclamación y la reivindicación de los miembros de una comunidad o sociedad.⁴⁵

3 SARTORI, 2003, p. 43.

4 Tradução livre: Pela democracia concebemos não apenas uma forma de governo, mas um conjunto de ações, conceitos e mediações que visam possibilitar o poder do povo para o povo, a partir da luta, da reivindicação e da reivindicação dos membros de uma comunidade ou sociedade.

5 SÁNCHEZ RUBIO; SENENT DE FRUTO, 2013, p. 152.

É mister destacar que na democracia a cidadania assume a responsabilidade, o dever e o direito de autogovernar-se, a ideia de democracia vai de encontro a qualquer modo de omissão. Também se opõe a entrega da responsabilidade a um grupo específico ou a apenas um determinado número de cidadãos para agirem em representação no espaço público.⁶

Bobbio⁷ conceitua a democracia como um sistema de regras e procedimentos destinados à formulação de deliberações coletivas, garantindo a participação mais ampla possível dos interessados. Nesse modelo estatal, a democracia se caracteriza pela oposição a formas de governo autocrático, estabelecendo um sistema de regras – primárias ou fundamentais – que determinam os sujeitos aptos a deliberar e os instrumentos necessários para a efetividade das decisões.

A democracia é defendida como um sistema em que o povo governa a si próprio diretamente ou por intermédio de representantes de sua escolha para administrar e fazer cumprir as leis com base na vontade geral, sendo ressaltado como alicerce a soberania do povo, o qual governa de acordo com as leis e seu livre arbítrio. Portanto, a democracia é a expressão e a ação dos cidadãos perante o governo, isto é, uma forma de governo em que o poder e a cidadania são efetivamente implementados pela sociedade diretamente ou pelos representantes eleitos.⁸

Um olhar mais atento ao elemento humano da democracia é a chave para a emancipação, uma vez que a teoria democrática incorpore as dimensões humanas e sociais do processo de integração social que são o amálgama da democracia, entender-se-á que a teoria dará uma contribuição decisiva para o aperfeiçoamento da prática democrática.⁹ As

6 GORCZEWSKI; MARTIN, 2018, p. 85.

7 BOBBIO, 1987, p. 12-18.

8 SILVA; SOUZA, 2017.

9 CHALITA; LEVY, 2019.

deliberações públicas, fora do âmbito estatal, constituem a base da legitimidade da ação política na gestão do interesse público e permitem a todos os envolvidos comunicarem suas opiniões face às decisões a adotar. Na ausência da capacidade de manifestação da vontade dos cidadãos como criadores de sua própria história, reforça-se a anomia social na esfera do poder institucionalizado e de seu exercício, fortalecendo assim a máquina estatal.¹⁰

Desse modo, destaca-se uma inclinação natural das instituições e órgãos estatais à falta de transparência, o que ressalta a necessidade de implementação de mecanismos de controle eficazes e independentes. Esses mecanismos devem ser voltados para fiscalização e para promoção da transparência na gestão pública, visando assegurar uma boa gestão dos recursos público, para que, assim, se concretize a finalidade do Estado, que é a implementação de políticas públicas que atendam às necessidades e ao interesse público.¹¹

Neste contexto, registra-se que o sistema federativo, por meio de sua definição clássica, faz referência a organização político-territorial do poder, apresentando como pressuposto combinar a autonomia dos entes federados e a interdependência deles. Assim, o referido modelo tem como base a necessidade de negociação e cooperação entre os entes federativos, visto que, pressupõe-se que por sua natureza, as Federações apresentam conflitos e heterogeneidades, sejam elas relacionadas a: cultura, sociedade, economia e política. Nesse sentido, tais conflitos e heterogeneidades precisam ser analisados no processo de decisão coletiva, tendo em vista a efetivação da participação democrática e da boa administração pública.¹²

10 LEAL, 2013, p. 206-208.

11 BOBBIO, 2011.

12 BURGESS, 1993.

Contudo, um dos principais desafios reside em encontrar uma forma específica de articulação entre o Estado e a sociedade, reconhecendo que os assuntos relacionados à administração e à participação eficientes não podem ser dissociados das temáticas políticas, especialmente no que tange ao funcionamento democrático no país. Desse modo, a questão central da governança é centrada em resolver as tensões inerentes à busca simultânea de eficiência e democracia. Além disso, a democracia, por sua própria natureza, implica uma reflexão sobre o processo de estabelecimento de objetivos para a ação estatal, reconhecendo a existência de diversas e, por vezes, conflitantes metas – que correspondem aos interesses múltiplos de diferentes grupos e categorias sociais. Nessa perspectiva, há a necessidade de conciliar esses múltiplos fins por intermédio de negociações e da utilização de procedimentos legítimos.

O Brasil, por intermédio da Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988, adotou a estrutura de Estado Federal, caracterizada por um modelo de federalismo cooperativo. Este modelo busca assegurar aos entes federativos autonomia política, organizacional, administrativa e financeira, além de competências privativas, comuns e concorrentes. A união indissolúvel dos três níveis de governo – estados-membros, Distrito Federal e Municípios – constitui o Estado Democrático de Direito. Para compreender adequadamente esse modelo de Estado, é importante analisar a coordenação federativa, que está diretamente relacionada aos aspectos de governança.

A governança, por sua vez, é a atividade responsável por avaliar os ambientes, cenários, alternativas e resultados atuais e desejados, com o objetivo de direcionar a preparação e coordenação de políticas e planos alinhados às funções organizacionais e às necessidades das partes interessadas. Desse modo, apresenta como escopo o monitoramento dos

resultados, desempenhos e execuções das políticas e planos conforme as metas estabelecidas.

Essencialmente, o conceito de governança centra-se na gestão territorial multinível envolvendo a participação da Administração Pública, dos atores econômicos e socio-culturais, e dos cidadãos para abordar as necessidades territoriais¹³. Dado que as escolhas são tomadas e realizadas coletivamente, um sistema de relações entre instituições, organizações e sociedade é essencial para esse processo¹⁴. Nesse sentido, a governança está também relacionada à definição de formas de governo mais abertas e participadas, buscando construir relações de cooperação entre o Estado e os atores econômicos e cívicos. Isso inclui a gestão das relações de poder entre os atores, determinando os meios, tempo e responsabilidades concretas por meio de negociações entre as partes e tomada de decisões colaborativas.¹⁵

Reitera-se que a governança pública pode ser compreendida como o sistema que busca equilibrar o poder entre todos os atores envolvidos em uma organização – governantes, gestores, servidores, cidadãos – com o objetivo de garantir a prevalência do interesse público sobre os interesses pessoais. Desta maneira, à medida que a organização se desenvolve e melhora seu desempenho, alcança seus objetivos, resultando em benefícios para todos os envolvidos. Portanto, os requisitos para fomentar a boa governança tendem a tornar a organização confiável para os cidadãos e a legitimá-la perante a sociedade.¹⁶

O desenvolvimento das estruturas estatais e a diversidade de atores envolvidos no processo de tomada de de-

13 PEREIRA, 2009, p. 95.

14 RHODES, 1997.

15 COMISSÃO EUROPEIA, 2001, p. 11.

16 MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 113.

cisões criam mais-valias, mas também trazem desafios que requerem investigação permanentemente para encontrar soluções que promovam a cooperação, coordenação e colaboração¹⁷. Ademais, é importante destacar que o conceito de governança envolve variados pressupostos, incluindo: I) uma distribuição equilibrada de poder; II) um processo mais aberto e participativo com a cooperação de diferentes atores públicos e privados econômicos, sociais e culturais para alcançar objetivos comuns definidos coletivamente; III) o fortalecimento da democracia representativa; IV) e o uso de procedimentos transparentes na tomada de decisões; V) uma mudança de um modelo vertical e hierárquico para um modelo mais horizontal de cooperação e participação.

Por conseguinte, a governança multinível vai ao encontro e busca concretizar esses pressupostos de forma equânime e equilibrada. A origem da governança multinível:

MLG¹⁸ - a concept that spans by now at least seventeen years - has come to light as a result of the study of developments in the structural policy of the European Community, the partnership principle in particular, conducted by Gary Marks. In an early article on this notion, Marks defined MLG as *a system of continuous negotiation among nested governments at several territorial tiers*. In developing this definition, he drew on analysis of domestic politics, especially policy-networks approach in describing how within the MLG *supranational, national, regional and local governments are enmeshed in territorially overreaching policy networks*. Marks sought to use the concept of MLG not just to describe a peculiar type of policy-making (i.e. cohesion policy), but processes transforming political and social mobilization more generally. He has drawn attention to the capacity of non-central state authorities to contribute to EU policy-making by crossing the domestic foreign gate

17 GONÇALVES, 2012.

18 Ressalta-se que a sigla “MLG” é correspondente a versão inglesa do conceito de governança multinível (multi-level governance).

and challenging the gatekeeping capacity of the central state^{19, 20}

Neste contexto, o conceito de *Multi-Level Governance* (governança multinível), surgiu em 1993, tendo como teórico Gary Marks, sendo tal terminologia utilizada para descrever a dinâmica do processo de decisão na União Europeia. Assim, Marks, em um estudo sobre os Fundos Estruturais, delineou a UE como:

[...] a system of continuous negotiation among nested governments at several territorial tiers – supranational, national, regional, and local – as the result of a broad process of institutional creation and decisional reallocation that has pulled some previously centralized functions of the state up to supranational level and some down to the local/regional level.²¹²²

19 Tradução livre: O MLG - um conceito que se estende por até agora pelo menos dezessete anos - veio à tona como resultado do estudo dos desenvolvimentos da política estrutural da Comunidade Europeia, o princípio da parceria em particular, conduzido por Gary Marks. Em um artigo inicial sobre essa noção, Marks definiu o MLG como um sistema de negociação contínua entre governos aninhados em vários níveis territoriais. Ao desenvolver essa definição, baseou-se na análise da política interna, especialmente na abordagem das redes políticas ao descrever como dentro do MLG os governos supranacionais, nacionais, regionais e locais estão envolvidos em redes políticas de superação territorial. Marks buscou usar o conceito de MLG não apenas para descrever um tipo peculiar de formulação de políticas (ou seja, política de coesão), mas processos transformando a mobilização política e social de forma mais geral. Ele chamou a atenção para a capacidade das autoridades estatais não centrais de contribuir para a formulação de políticas da UE, atravessando o portão nacional e estrangeiro e desafiando a capacidade de guarda do estado central.

20 HRYNIEWIECKA, 2011, p. 182.

21 Tradução livre: [...] sistema de negociação contínua entre os governos aninhados em diferentes níveis territoriais - supranacional, nacionais, regionais e locais - como resultado de um amplo processo de criação institucional e redistribuição de competências que levou algumas funções previamente centralizadas do Estado ao nível supranacional e algumas até os níveis local e/ou regional.

22 MARKS, 1993, p. 392.

Evidencia-se que o conceito e a estruturação sobre a governança multinível ocorreram há 31 anos, como resultado de um estudo realizado na década de 1990 sobre a evolução da política estrutural da Comunidade Europeia, que visava incorporar uma nova instituição política, disposta em diferentes níveis e jurisdições sobrepostas. Registra-se que o início da análise e conceituação da governança multinível manifestou-se por intermédio da pesquisa de Gary Marks intitulada de *Structural policy in the European Community* (Política Estrutural na Comunidade Europeia), tal pesquisa despontou em nível internacional, voltando-se, principalmente, para estudos relacionados ao federalismo.²³

Ivan e Cuglesan complementam que o conceito da governança multinível abarca diferentes atores por intermédio de parcerias que contribuem para o alcance de objetivos comuns. Portanto, ressalta-se que:

The objective of governance consists of the involvement of all the actors, through different forms of partnership, regardless of the level at which they are situated (community institutions, national governments, local and regional authorities or civil society). A specific feature of the multi-level governance system is the fact that the decision-making process is based on negotiations between the main actors, to arrive at a consensus and non-majoritary vote.^{24,25}

A governança multinível está intrinsicamente ligada à descentralização da tomada de decisões, desempenhando

23 HOOOGHE; MARKS, 2002; PIATTONI, 2009.

24 Tradução livre: O objetivo da governança multinível consiste no envolvimento de todos os atores, por meio de diferentes formas de parceria, independentemente do nível em que estejam situados (instituições comunitárias, governos nacionais, autoridades locais e regionais ou sociedade civil). Uma característica específica do sistema de governança multinível é o fato de que o processo de tomada de decisão é baseado em negociações entre os atores principais, para chegar a uma votação consensual.

25 IVAN; CUGLESAN, 2009, p. 48.

um papel fundamental como instrumento democrático para distribuir autonomia, viabilizando uma participação cidadã mais ampla e fornecendo meios para a transferência de atribuições e a delegação de tarefas, contribuindo para a diversificação das estruturas de poder. Isso resulta na transferência espacial das decisões, como uma forma de “des” ou re-hierarquizar as relações intergovernamentais, o que por sua vez gera mudanças nas estruturas, estratégias e redistribuição territorial do poder.²⁶

Uma característica distinta do sistema de governança multinível é a complexidade do processo de tomada de decisão, que transcende os limites do governo central. Aspectos relevantes para esse conceito incluem a legitimidade dos espaços públicos, a divisão de poder entre gestores e governados, o processo de negociação e descentralização de poderes e funções relacionadas ao exercício de governar.²⁷ Bache e Flinders²⁸ observam que a governança multinível, apresenta duas dimensões, uma horizontal e outra vertical, sendo que a expressão “multinível” se refere ao aumento da interdependência dos governos que operam em diferentes níveis territoriais, enquanto a ‘governança’ sinaliza a crescente interdependência entre governos e atores não-governamentais em vários níveis territoriais.

Neste contexto, na dimensão horizontal, observa-se um aumento significativo na interdependência entre os atores governamentais e não governamentais nos diferentes níveis territoriais; enquanto que a dimensão vertical diz respeito à interdependência entre os governos em níveis territoriais distintos. Stoker²⁹ ressalta que essa governança não deve

26 BRANDÃO, 2011, p. 115.

27 DALLABRIDA; BECKER, 2003.

28 BACHE; FLINDERS, 2004, p. 3.

29 STOKER, 2000.

ser apenas vista como um modelo voltado para as diversas formas de governo e formulação de políticas em diferentes níveis, mas também deve considerar as relações e interconexões que emergem dessas interações. Consequentemente, as principais características desse modelo de governança incluem a auto-organização da rede e a incerteza das relações horizontais, verticais e diagonais entre diferentes atores em diversas escalas.

Além disso, o argumento essencial da governança multinível é referente a um aspecto da governança, articulado em termos da participação de redes para alcançar o interesse público de forma democrática. Como resultado, sua estrutura decisória é descentralizada e distribuída em vários níveis, criando uma organização mais complexa. Assim, a principal característica desse modelo de governança é a distribuição, integração e interação do poder em múltiplos níveis, por intermédio da cooperação e negociação entre atores públicos e privados. Portanto, para Knopp³⁰, abordar a governança multinível significa analisar a distribuição de poder, os papéis, os riscos, as recompensas e as responsabilidades entre os atores envolvidos, além de equilibrar a autonomia, a inserção e a regulação de múltiplos atores.

Nesse sentido, a governança multinível é capaz de impulsionar diversas formas de cooperação e intersectorialidade interfederativa entre os diferentes atores, sendo fundamental para a democracia deliberativa e a participação popular e social, especialmente no âmbito dos conselhos sociais, que legitima uma boa governança e possibilita uma participação democrática de forma holística para a formulação de políticas públicas e na construção de estratégias de desenvolvimento. Além disso, fortalece a cidadania nos diversos níveis de governo ao associar o controle social à descentralização de

30 KNOPP, 2011, p. 58.

serviços e programas governamentais, permitindo que tais iniciativas sejam aprimoradas a partir da participação cidadã.

Em nível local, especialmente nos municípios onde ocorre a vida cotidiana, a governança multinível amplifica os meios de participação social ao incorporar variados mecanismos de planejamento, formulação, gestão, monitoramento e avaliação de políticas e programas governamentais. Nesta senda, para uma melhor compreensão do trabalho, passa-se à análise das políticas públicas e ao papel da participação popular e do controle social.

2. As políticas públicas para o empoderamento social e local: o papel da participação popular e o controle social na governança multinível

Observa-se que no âmbito da governança multinível são impulsionadas diferentes formas de cooperação e intersetorialidade interfederativa, entre os atores públicos e privados, os quais auxiliam para o controle, tendo em vista a boa gestão dos recursos. Desse modo, é que se viabiliza a formulação, implementação e monitoramento de políticas públicas que atendam às necessidades da população, concretizando o interesse público. Nesse sentido, para melhor cognição, é necessário se conceituar as políticas públicas.

Desta forma, as políticas perpassam pelo entendimento do que é essencial, isto é, das demandas sociais vinculadas aos problemas políticos. Nesta perspectiva, essas políticas preveem iniciativas do Estado para o atendimento das demandas sociais referentes a problemas políticos de ordem pública ou coletiva. Contudo, evidencia-se que as demandas sociais sempre estão além da capacidade de atendimento dos órgãos públicos, visto que diante da escassez de recursos

as autoridades acabam priorizando algumas demandas, relegando ou secundarizando outras. Assim, as prioridades assumidas pelos governos formam o cerne das políticas, no entanto, as respostas aos problemas frequentemente atendem a alguns interesses e não a todos, pois em sociedades desiguais o Poder Público eventualmente adota iniciativas que beneficiam a todos de forma igualitária.³¹

Com relação ao conceito de políticas públicas, verifica-se que estas são mecanismos para a efetivação de direitos, em que os governantes buscam por meio deles atender ao interesse público ou buscar soluções para um problema social. Portanto, as políticas públicas são construídas por intermédio de um conjunto de ações e decisões que convergem com a finalidade de atingir um único fim específico. Dessa maneira, é por meio das políticas públicas que o Poder Executivo visa colocar em prática um plano de atuação estruturado em etapas, incluindo a tomada de decisões políticas, com a apropriada percepção das necessidades, que sejam voltadas para o atendimento do interesse público, bem como para a satisfação de direitos ou para solucionar problemas sociais.³²

Bucci³³ destaca que as políticas públicas são programas de ação governamental resultantes de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados, com o objetivo de coordenar os recursos que estão à disposição do Estado e das atividades privadas, realizando objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Nesse contexto, as políticas públicas devem visar a efetivação de objetivos definidos, priorizando determinadas metas e utilizando os meios necessários para sua realização dentro de um determinado período de tempo.

31 SCHMIDT, 2018.

32 MILLON, 2010.

33 BUCCI, 2006.

Vallés³⁴ define as políticas públicas além de uma atividade política, visto que conceitua de modo a englobar os agentes públicos e privados, portanto, as políticas são denominadas como conjuntos interrelacionados de decisões e não decisões, as quais têm como foco uma determinada área de conflito ou tensões sociais. Tratando-se de decisões adaptadas formalmente como marco das instituições públicas, conferindo a capacidade de obrigar, as quais precedem um processo de elaboração em que haja a participação de diversos atores públicos e privados.

Registra-se, ainda, que a utilização dessa metodologia deve levar em consideração os fatores do contexto socio-político, com especial atenção para três aspectos: os agentes políticos envolvidos e a correlação de forças entre eles; os recursos de poder por eles aplicados; e as questões ideológicas e culturais relacionadas à política pública. De tal modo, os estudos práticos das políticas públicas abarcam diversos aspectos, ressaltando a eficácia da participação cidadã e o discernimento frente às complexidades da gestão pública.³⁵

Uma compreensão bem embasada das políticas proporciona uma ação cidadã mais qualificada e mais potente, ou seja, é de fundamental importância o conhecimento do cidadão, sendo necessário que ele entenda os mecanismos e a previsão legal das políticas públicas que tendem a afetá-lo, quem participou da formulação, como são implementadas, quais interesses foram contemplados e quais não foram, as principais forças envolvidas, os espaços de participação existentes, os possíveis aliados e os adversários. Portanto, o estudo científico das políticas permite que as pessoas percebam a complexidade que envolve a gestão pública.³⁶

34 VALLÉS, 2002.

35 SCHMIDT, 2018.

36 SCHMIDT, 2018.

No âmbito da governança multinível, a descentralização de tomada de decisões possibilita a participação cidadã nas políticas públicas e na gestão, especialmente nos níveis locais, que estão mais próximos dos cidadãos e de suas demandas específicas. Costa indica que os municípios desempenham um papel fundamental nas instituições republicanas, servindo como uma escola de governo e aprendizado da cidadania, onde os governantes têm o dever de prestar serviços com eficiência. Por outro lado, os cidadãos usufruem de uma variedade de serviços públicos, os quais são redistribuídos mediante tarifas, e esperam que sejam realizados com qualidade e a preço justo, por meio de políticas públicas.³⁷

Cabe ressaltar que é nos níveis municipais que se torna viável a intervenção para identificar e implementar as principais ações necessárias. Além disso, é nesse espaço local que a participação dos cidadãos pode ser mais efetiva, uma vez que eles têm maior facilidade para intervir em assuntos que conhecem.³⁸ Em razão disso, a partir de tais pressupostos, é necessária uma mudança na realidade centralizadora existente, fortalecendo a autonomia local como meio essencial para os municípios cumprirem as suas metas e obrigações.³⁹

Os municípios vêm adquirindo um maior destaque na vida social e política das pessoas, haja vista que por meio do poder local é possível exercer uma influência direta na vida dos cidadãos, como o ordenamento do sistema produtivo, a circulação de mercadorias e de pessoas, e o desenvolvimento das circunstâncias sociais e econômicas. Por essa razão, os entes locais se mostram como um campo favorável para a atuação política e econômica em prol dos cidadãos, que

37 COSTA, 2015.

38 HERMANY; TOALDO, 2016.

39 DOWBOR, 2016.

desejam participar das decisões públicas que afetem a sua vida cotidiana.⁴⁰

Além disso, as mudanças relativas ao conceito de cidadania e desenvolvimento têm influenciado na valorização do nível local, assim, o empoderamento do poder local pode ser uma resposta eficaz para solucionar as demandas que são específicas para cada região, visto que a democratização das decisões se faz necessária para concretização das reivindicações dos cidadãos. Dessa maneira, os mecanismos utilizados pelos entes locais, como meios de participação e planejamento comunitário, garantem que esses mecanismos sejam eficientes nas reais demandas das pessoas. Portanto, é por meio do empoderamento do espaço local que se favorece a comunicação e o controle social, centralizando expressamente no cidadão, estimulando a participação da comunidade e a fiscalização das decisões públicas⁴¹ descentralizadas, especialmente, no âmbito da governança multinível.

De tal modo, a descentralização do poder é justificada mediante uma série de motivações, dentre elas está o papel mobilizador da Administração local, o qual estimula as forças sociais para que ocorra uma participação conjunta na Administração, impulsionando os atores sociais na tentativa de buscar soluções para problemas relacionados ao desenvolvimento, incentivando a forma participativa. A participação social na esfera local pode propiciar maneiras de solucionar os problemas de modo mais satisfatório a curto, médio e longo prazo, intensificando os recursos existentes e determinando as potencialidades locais, trazendo possíveis vantagens para a economia municipal.⁴²

No contexto do desenvolvimento do poder local, é fundamental fortalecer a participação social, visto que a de-

40 LESBAUPIN, 2011.

41 DOWBOR, 2016.

42 DOWBOR, 2016.

mocratização do processo de tomada de decisões requer uma maior aproximação da população e uma revisão profunda da hierarquia das competências.⁴³ Logo, é na esfera local que pode ser potencializada a ideia de pertencimento, incentivando a participação ativa da sociedade e a responsabilidade social, o que impulsiona o processo decisório devido à sua proximidade com os cidadãos, gerando inúmeros benefícios. Ademais, observa-se que todas as estratégias bem-sucedidas do poder local têm como base uma maior abertura dos processos decisórios para a população.⁴⁴

Um dos requisitos para a realização dos direitos fundamentais e sociais é o exercício da cidadania, que se manifesta por meio da participação da comunidade na definição da eficácia e aplicabilidade das ações estatais, uma vez que o controle e a participação são pressupostos da democracia.⁴⁵ Em vista disso, é importante distinguir entre participação e controle, pois embora o controle social e a participação popular sejam considerados como irmãos siameses, possuem diferenças substanciais.

O controle social ocorre durante o processo de tomada de decisões, antes ou concomitante à elaboração do ato da Administração, representando um poder político na elaboração de normas jurídicas. Por outro lado, a participação social se viabiliza em dois momentos distintos: primeiro, na análise jurídica da norma estabelecida pela Administração, avaliando a sua compatibilidade com outras normas de hierarquia superior; e segundo, na fiscalização da execução ou aplicação dessas normas jurídicas no caso concreto.⁴⁶

43 DOWBOR, 2016.

44 HERMANY, 2007.

45 PILAU SOBRINHO, 2016.

46 SIRAQUE, 2004.

Assim, o controle social pressupõe uma decisão pré-constituída, sobre a qual é possível tomar uma nova decisão, enquanto a participação se difere nesse aspecto, pois envolve a formação compartilhada da decisão entre a sociedade e o Estado, podendo influenciar a modificação de decisões tomadas. Além disso, no âmbito da teoria política, o termo controle social assume diferentes definições, interligando a sociedade e o Estado, sendo utilizado para descrever tanto o controle exercido pelo Estado sobre a sociedade quanto o exercido pela sociedade sobre o Estado.⁴⁷

Ademais, o controle social pode ser conceituado como o conjunto de meios de intervenção, tanto positivos quanto negativos, utilizados pela sociedade ou por grupos sociais com a finalidade de induzir seus membros a conformarem-se às normas que a caracterizam. Além disso, busca-se impedir e enfraquecer comportamentos contrários a essas normas e promover o restabelecimento das condições de conformidade, inclusive por meio da mudança das normas.⁴⁸

Grupos e uma população mais engajada surgem por intermédio de organizações não governamentais, sindicatos, associações civis, conselhos populares, entre outros.⁴⁹ Tais instâncias participativas, enraizadas em um contexto democrático, devem priorizar os interesses da participação, tendo como ponto de partida a coletividade e não ações derivadas dos interesses do Estado⁵⁰. Contudo, é imprescindível reconhecer o potencial criativo dos espaços locais em relação à atuação interpretativa dos atores sociais na efetivação dos princípios constitucionais fundamentais, especialmente os ligados à cidadania e ao Estado Democrático de Direito.

47 CORREIA, 2008.

48 GARELLI, 1998.

49 LEAL, 2006.

50 VIEIRA, 2013.

Desse modo, no âmbito da governança multinível, a partir da esfera local, o controle social da tomada de decisões públicas tende a apresentar inovações em relação aos mecanismos tradicionais, inclusive no caso dos conselhos, com a emergência de novos grupos, como os conselhos populares, corroborando para a descentralização das decisões e para o diálogo entre os atores públicos e privados – Estado e sociedade. Destaca-se, por exemplo, o papel das associações comunitárias, onde a sociedade se articula de forma autônoma, sempre em consonância com as garantias constitucionais mínimas como referência.

Portanto, a cultura democrática no estabelecimento das políticas públicas deve ser estabelecida de modo sistêmico, possibilitando a descentralização das decisões no ciclo das políticas públicas. Não bastando que sejam criados e implementados os conselhos apenas como meios de superar as dificuldades estruturais entre Estado e sociedade.⁵¹ Nesse contexto, para alcançar as finalidades públicas, a participação dos cidadãos na elaboração, formulação e acompanhamento da execução das políticas é indispensável, sendo que a eficiência do resultado está diretamente relacionada ao grau de participação social adotado na gestão municipal⁵².

É importante referir que toda e qualquer proposta de transformação e organização urbano-industrial em grande escala no espaço público periférico e dependente são essenciais para políticas públicas democráticas baseadas na descentralização, participação e controle. Em estruturas periféricas, como o Brasil, cuja história foi marcada por uma cultura de autoritarismo, centralização e exclusão, é essencial identificar o processo de reordenamento dos espaços comunitários e a construção de uma verdadeira cidadania. Isso ocorre no âmbito da governança multinível que vai ao encontro de

51 KOTLINSKI, 2012.

52 MILLON, 2010.

uma democracia participativa baseada uma descentralização administrativa, controle comunitário sobre o poder e os recursos, o exercício da co-governança e autogovernança local, setorial e municipal, bem como promoção conselhos ou juntas consultivas, deliberativas e abrangentes.⁵³

Desta forma, nota-se que uma maneira de ampliar e implementar a execução das políticas públicas por intermédio da participação democrática em diversos níveis é por meio dos conselhos municipais. Esses órgãos devem reunir os cidadãos e incentivar o diálogo sobre questões relacionadas às políticas e à administração do interesse local. Assim, os conselhos deliberativos ou de políticas públicas são considerados verdadeiros instrumentos para a efetiva concretização e fiscalização das múltiplas políticas na esfera local de forma democrática no âmbito da governança multinível.

O papel dos conselhos sociais municipais para efetivação da governança multinível: uma análise da pesquisa desenvolvida pelo TCE-RS

É relevante destacar que os conselhos surgiram em um cenário de fragmentação das relações entre Estado e sociedade, visando a articulação entre representantes do Poder Público e da sociedade civil. Seu propósito é atender às demandas sociais e envolver os cidadãos na gestão das políticas públicas, visando seu empoderamento e participação na construção histórica de suas comunidades.⁵⁴ Os conselhos são resultados da descentralização das estruturas de prestação de serviços à sociedade, constituindo-se como ferramentas para elaboração e negociação do orçamento, especialmente no poder local, e para formulação de políticas articuladas, específicas e participativas⁵⁵.

53 WOLKMER, 2001.

54 GOHN, 2004.

55 GOHN, 1997.

Outrossim, cabe salientar que diversos conselhos sociais foram incorporados à democracia brasileira, cada um regido por legislação própria em diferentes níveis de governo. Algumas legislações estabelecem a criação e funcionamento dos conselhos sociais como requisito para que os entes municipais continuem recebendo repasses de recursos federais, garantindo sua existência e atuação. Ressalta-se que, além da previsão no ordenamento jurídico brasileiro, os conselhos sociais também estão previstos em dispositivos de Convenções Internacionais e na Agenda 2030 nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Os conselhos municipais são criados pelo Poder Executivo Municipal, que, de acordo com suas competências, deve enviar à Câmara de Vereadores um projeto com essa finalidade. Compostos por representantes do governo e da sociedade civil, esses conselhos têm, após sua formação, atribuições para participar da formulação das políticas públicas em variadas áreas e fiscalizar a implementação dessas políticas. Originados com a promulgação da Constituição de 1988, os conselhos municipais representam espaços conquistados pelos cidadãos, cuja finalidade é promover a cogestão das políticas públicas, facilitando a interação entre governo e população.

Além disso, os conselhos ganharam destaque efetivamente no Brasil no início da década de 1990, após a normatização dos dispositivos constitucionais que abordam a participação popular nas políticas públicas. Essa regulamentação resultou na multiplicação dos conselhos populares, em especial nas áreas de saúde e de assistência social, surgindo primeiramente nas grandes capitais e mais tarde se difundiram nos municípios de porte médio.⁵⁶ Ademais, os conselhos municipais fazem parte do processo de municipalização das políticas, representando novos meios

56 AVRITZER, 2010.

de gestão da coisa pública e promovendo a inserção da sociedade democrática no debate sobre os recursos públicos, possibilitando o diálogo e a participação cidadão na avaliação, sugestão de alternativas e críticas da administração em um local público descentralizado.⁵⁷

Kotlinski⁵⁸ destaca que os conselhos de políticas públicas são instrumentos importantes para a promoção e incentivo da participação cidadã, exercendo influência significativa sobre o comportamento dos cidadãos e a cultura política, ao envolver ativamente a sociedade civil na formulação das políticas públicas. Millon⁵⁹ reforça que os referidos conselhos são órgãos colegiados que atuam em conjunto na tomada de decisões da Administração, especialmente as do Executivo, constituindo-se como instrumentos estatais para o exercício de funções públicas. No entanto, é importante observar que nem sempre esses conselhos contam com uma representação diversificada da sociedade em sua composição.

A participação da população é fundamental para que se estabeleçam as políticas, pois são as opiniões expressas pela sociedade civil, pelos cidadãos e pelo setor privado que definem as metas e prioridades da Administração⁶⁰. Outrossim, o Portal da Transparência do Governo Federal salienta o papel dos conselhos municipais como instrumentos que viabilizam o controle social, enfatizando sua composição paritária e plural entre Estado e sociedade civil. Tais conselhos possuem natureza deliberativa e consultiva, com funções principais de controle e formulação das políticas públicas, e promovem o principal canal de participação popular, presente nas três esferas de governo (federal, estadual e municipal).

57 SWAROVSKY, 2011.

58 KOTLINSKI, 2012.

59 MILLON, 2010.

60 KOTLINSKI, 2012.

Como frutos do processo contemporâneo de reforma do Estado Democrático de Direito, os conselhos permitem que o Estado redefina o conceito de “público” e favorecem a publicização estatal como um mecanismo de interesse público. Consequentemente, a sociedade concretiza a noção de cidadania ao publicizar as ações coletivas em um exercício cidadão focado na diversidade e solidariedade. Os conselhos podem ser vistos como estruturas permanentes e públicas que visam examinar e acolher demandas, compatibilizando interesses e aprovando uma agenda setorial de instrumentos públicos para equipar a ação do Estado. Assim, desempenham um papel essencial na formulação e implementação de políticas, representando o interesse público operacionalmente.⁶¹

É mister salientar que por meio do resgate da governabilidade local potencializa-se o processo de racionalização administrativa, trazendo com isso um impacto político fundamental, visto que pode restituir ao cidadão o direito de decidir sobre a construção da dimensão social da sua qualidade de vida. Uma sociedade solidariamente organizada em poderes locais constitui um lastro e amparo que pode compensar aos níveis superiores do Estado a sua capacidade de governo, quando aumenta de forma significativa a densidade organizacional da sociedade.⁶²

No entanto, a mera criação e institucionalização formal dos conselhos não garante por si só que os arranjos institucionais participativos funcionem plenamente como ferramentas para integrar efetivamente a inclusão da sociedade civil na tomada de decisões de políticas públicas. É necessário realizar uma avaliação empírica das rotinas e práticas desses órgãos a fim de diagnosticar em que medida eles realmente

61 CARVALHO, 1997.

62 DOWBOR, 2003.

servem como *lócus* de inclusão da participação social nas deliberações públicas, ao invés de meras criações normativas dessa participação.⁶³

Para que os conselhos sociais possam exercer plenamente sua função de inclusão efetiva da sociedade civil no processo de tomada de decisões públicas, é essencial uma análise empírica que avalie suas práticas e sua eficácia no contexto real. Nesse sentido, o levantamento detalhado conduzido pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS) oferece uma base sólida para este estudo, ao fornecer dados e metodologias que possibilitam uma compreensão abrangente das rotinas, dos desafios e das capacidades dos conselhos sociais, contribuindo assim para fortalecer a governança participativa.

a) Metodologia da pesquisa e compilação dos dados do TCE-RS:

A pesquisa realizada em 2021 sobre a gestão municipal pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS) focou-se no levantamento detalhado dos Conselhos Sociais em diversos setores. Este estudo inclui o diagnóstico dos dados e informações dos conselhos de Assistência Social, Direitos das Crianças e Adolescentes, Educação, Igualdade Racial, Meio Ambiente, Políticas das Mulheres, Saneamento Básico, Saúde, e Conselho Tutelar, com o objetivo de fornecer um panorama preciso e funcional para gestores e sociedade sobre o estado e as necessidades de aprimoramento desses órgãos no contexto das políticas públicas.⁶⁴

63 SILVA; COELHO, 2020.

64 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2021.

Como órgãos colegiados, deliberativos, permanentes ou consultivos, os conselhos sociais são essenciais para a governança multinível, contribuindo para a descentralização e efetiva participação no processo de elaboração, monitoramento e controle de políticas públicas. Essa estrutura fortalece a capacidade desses conselhos de exercerem um papel relevante na tomada de decisões compartilhadas.

As informações deste diagnóstico foram obtidas a partir de atividades fiscalizatórias do TCE-RS e envolveram uma coleta extensiva de dados entre os meses de março e abril de 2021. A partir dos Ofícios Circulares DCF: 06/2021, de 24 de fevereiro de 2021, foram solicitadas informações e documentos adicionais para o parecer prévio, referente aos Conselhos, com prazo de envio entre 01 de março a 16 de abril de 2021; e o 10/2021, de 13 de abril de 2021, que prorrogou o prazo de envio das respostas dos quesitos referentes aos Conselhos até 30 de abril de 2021.⁶⁵

Assim, os dados foram coletados por meio de questionários enviados aos gestores dos 497 Municípios gaúchos, para subsidiar os processos de apreciação das contas prestadas referentes ao exercício de 2020. Esses questionários continham 15 perguntas direcionadas a nove áreas temáticas específicas, abordando os seguintes conselhos: 1) Política das Mulheres; 2) Saneamento Básico; 3) Igualdade Racial; 4) Meio Ambiente; 5) Assistência Social; 6) Saúde; 7) Educação; 8) Direitos da Criança e do Adolescente; e 9) Conselhos Tutelares.⁶⁶

A análise dos dados foi realizada a partir de onze critérios principais, incluindo a existência e o ano de criação do

65 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2021.

66 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2021.

conselho, a presença de Regimento Interno, o caráter deliberativo, consultivo ou normativo, a composição por categoria de representação, o local de funcionamento, disponibilidade de equipamentos e veículos, apoio administrativo, dotação orçamentária própria e cobertura de despesas custeadas pelo Executivo. A abrangência da pesquisa foi significativa, alcançando cerca de 95% dos Conselhos Sociais Municipais em todo o estado do Rio Grande do Sul.⁶⁷

b) Análise do diagnóstico realizado nos 497 municípios gaúchos:

Com base nos dados coletados pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS), é possível realizar uma análise detalhada sobre a situação dos Conselhos Sociais nos 497 municípios gaúchos. O diagnóstico abrange aspectos fundamentais da estrutura e do funcionamento desses conselhos, fornecendo uma visão consolidada das dinâmicas locais. A partir desses dados, torna-se possível compreender as potencialidades e as limitações dos conselhos, bem como o impacto que eles exercem sobre a governança e a participação social no contexto municipal.

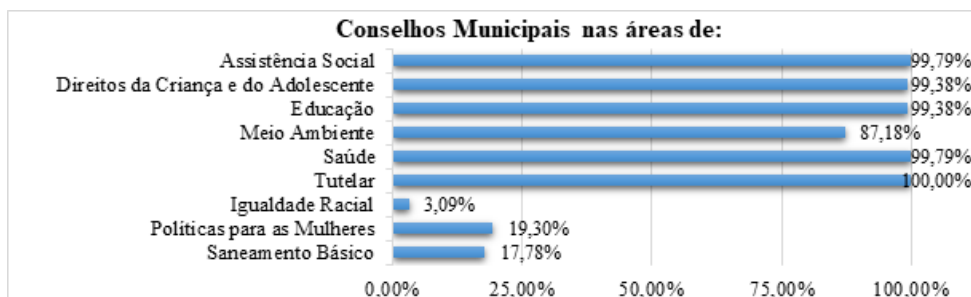
Nesse sentido, o diagnóstico do TCE-RS é suficientemente amplo para oferecer uma visão abrangente da situação dos Conselhos Sociais no estado. O estudo reforça a importância de aprofundar a análise desses dados primários de forma independente, reconhecendo que o levantamento e a análise empírica dos conselhos municipais possibilitam entender melhor o papel desses órgãos na governança local e na democratização da participação social. Isso também

67 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2021.

dispensa a referência a uma pesquisa bibliográfica adicional, uma vez que os dados levantados diretamente são a fonte primária e central da análise apresentada.

Assim, o diagnóstico elaborado pelo TCE-RS buscou identificar a abrangência e a consolidação dos Conselhos Sociais em áreas-chave da Administração Pública municipal, permitindo uma visão concreta sobre o nível de institucionalização desses órgãos nos municípios gaúchos. As informações coletadas fornecem subsídios para avaliar a presença e a representatividade de conselhos em setores essenciais, como Saúde, Assistência Social, Educação, Meio Ambiente, Direitos da Criança e do Adolescente, Igualdade Racial, Políticas para as Mulheres e Saneamento Básico. A análise dessa distribuição é fundamental para entender em quais áreas os conselhos têm maior consolidação e onde ainda enfrentam desafios de implementação. O gráfico a seguir ilustra a distribuição percentual dos conselhos sociais em cada uma dessas áreas, facilitando a visualização de suas atuações e indicando os setores com maior ou menor presença em nível municipal:

Gráfico 1:



Fonte: elaboração própria a partir de dados do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul⁶⁸.

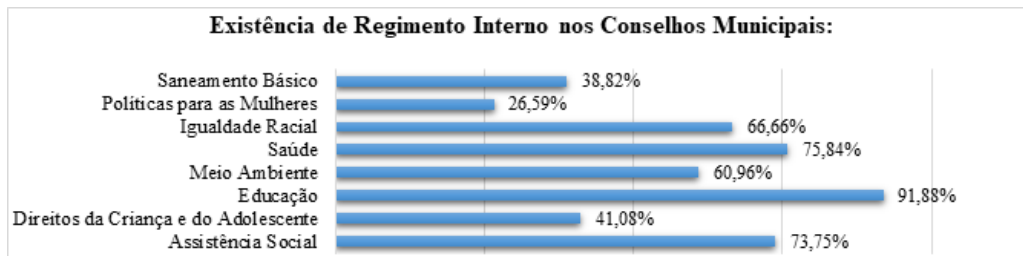
68 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2021.

Importante observar que existem 6 conselhos municipais que estão consolidados, estando presentes na grande maioria dos municípios gaúchos. Estes são os conselhos de saúde, assistência social, direitos da criança e do adolescente, educação, meio ambiente, saúde e conselho tutelar, os quais estão presentes em quase a totalidade dos municípios, o que demonstra sua consolidação perante a sociedade e os entes locais. Por outro lado, há outros 3 conselhos que estão em fase embrionária ou de crescente nos municípios gaúchos, tendo emergido a partir das últimas duas décadas. Estes são os conselhos de igualdade racial, políticas para as mulheres e saneamento básico.

Com o objetivo de avaliar a estrutura e o funcionamento dos Conselhos Sociais nos municípios, o diagnóstico do TCE-RS investigou a existência de regimentos internos nesses órgãos. A presença de um regimento interno é fundamental para assegurar que os conselhos atuem de maneira organizada e em conformidade com normas que garantam a participação e o controle social. Essa normativa interna define as competências, responsabilidades e o modo de operação dos conselhos, sendo um indicador relevante de institucionalização e autonomia. O gráfico a seguir ilustra a distribuição dos conselhos que possuem regimento interno em diversas áreas de atuação, oferecendo uma perspectiva clara sobre o nível de organização formal desses conselhos em cada setor, de tal modo, verifica-se o seguinte⁶⁹:

69 O TCE-RS destaca que os Conselhos Tutelares em razão das peculiaridades, quanto às competências e aspectos administrativos próprios, podem apresentar resultados diferentes e incompatíveis com os demais conselhos, com isso, seus aspectos devem ser considerados de forma isolada.

Gráfico 2:



Fonte: elaboração própria a partir de dados do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul⁷⁰.

Nesse contexto, observa-se que os Conselhos de Educação, Saúde e Assistência Social apresentam um nível mais elevado de institucionalização, dado que possuem regimento interno com maior frequência. Esse fator sugere uma consolidação mais robusta nesses setores, refletindo o compromisso com uma organização formal que favorece a atuação estruturada e a autonomia desses conselhos. Em contrapartida, os conselhos voltados para os Direitos da Criança e do Adolescente, Saneamento Básico e Políticas para as Mulheres apresentam um índice menor de regimentos internos, o que pode indicar desafios adicionais para estabelecer uma governança estável e independente nessas áreas.

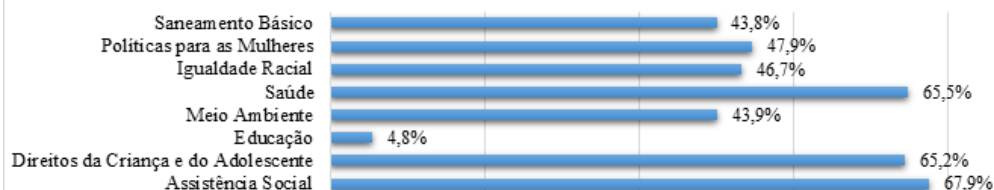
Ademais, considerando o papel central dos conselhos sociais na promoção da participação democrática e no fortalecimento do controle social, é igualmente importante analisar a questão da paridade em sua composição. A presença de uma representação equilibrada entre os representantes do governo e da sociedade civil é essencial para garantir que as decisões dos conselhos contemplem de maneira equitativa as perspectivas e interesses de ambos os setores. O gráfico a seguir ilustra a composição paritária dos conselhos, desta-

⁷⁰ TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2021.

cando o grau de equilíbrio entre governo e sociedade civil em cada área de atuação. Essa análise se revela fundamental para compreender até que ponto os conselhos estão estruturados de forma a representar e atender, de maneira justa e inclusiva, as demandas das comunidades.

Gráfico 3:

Paridade entre sociedade civil e governo na composição dos conselhos



Fonte: elaboração própria a partir de dados do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul⁷¹.

Ao examinar a paridade na composição dos Conselhos Sociais Municipais, ou seja, a representação equitativa entre governo e sociedade civil, observa-se que os Conselhos de Saúde e de Assistência Social são os que mais satisfazem esse critério. Essa paridade é fundamental para assegurar que as decisões dos conselhos reflitam de maneira equilibrada os interesses públicos e os da sociedade. No entanto, embora o Conselho de Educação demonstre uma boa estrutura em outros aspectos institucionais, é evidente que ele enfrenta dificuldades em alcançar a paridade desejada, visto que a composição tende a ser predominantemente ocupada por professores e profissionais do setor, com pouca participação efetiva de membros da sociedade civil, como pais, organizações comunitárias e outras entidades representativas.

71 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2021.

Essa limitação enfraquece o papel do conselho como espaço de democratização e inclusão da comunidade no processo decisório.

Assim, os dados revelam que a criação formal dos conselhos, por si só, não garante que esses órgãos funcionem plenamente como instrumentos de participação democrática. Para que cumpram esse papel, é necessário que atuem de forma independente e autônoma, desvinculados de pressões e influências diretas dos gestores públicos. Dessa forma, os Conselhos Sociais devem não apenas existir, mas ser fortalecidos como espaços de expressão legítima da sociedade civil, com capacidade para levantar demandas, deliberar e contribuir para uma administração mais transparente e próxima da realidade social, promovendo resultados concretos no contexto da governança multinível.

Desta forma, considerando a problemática inicial, observa-se que os conselhos deliberativos ou de políticas públicas desempenham uma função essencial de descentralização das decisões, promovendo a participação de múltiplos atores – tanto do Estado quanto da sociedade civil. Assim, atuam como mecanismos fundamentais para a efetivação e a fiscalização das políticas públicas locais, fortalecendo a cidadania e o exercício democrático. Contudo, para garantir a efetividade desse modelo, é essencial que a legislação assegure a representação da sociedade civil em, no mínimo, 50% das vagas nos conselhos, promovendo a paridade com a representação governamental e, assim, consolidando a participação popular como um dos eixos centrais da democracia brasileira.

Em suma, ainda há desafios a serem enfrentados para o aprimoramento e fortalecimento dos conselhos sociais em seus diversos níveis de atuação. A promoção de uma governança multinível mais inclusiva e democrática requer

avanços que garantam a paridade e a efetiva representação da sociedade civil nos conselhos, permitindo que esses órgãos sejam de fato espaços de controle social e de participação ativa na formulação de políticas públicas. Somente assim será possível avançar em direção a uma democracia mais robusta e representativa, que responda às complexas demandas da cidadania e promova o desenvolvimento social de forma equilibrada.

Conclusão

O presente estudo aprofundou-se no nível de consolidação dos conselhos sociais em nível local, buscando compreender seu impacto na governança multinível e focando no fortalecimento do empoderamento cidadão e na promoção da participação democrática. Inicialmente, fundamentou-se nos aspectos centrais da democracia e na sua articulação com a governança multinível, evidenciando a relevância da descentralização como elemento fundamental para uma gestão pública eficaz e representativa. Nesse contexto, a governança multinível revelou-se uma abordagem importante por incluir a participação ativa de diversos atores em diferentes níveis governamentais, adaptando-se às demandas locais com maior flexibilidade e inovação.

Nesse modelo, a governança multinível permite que as decisões sejam tomadas de forma cooperativa e interconectada entre as esferas nacional e local, promovendo representatividade ao incorporar os diversos interesses da população. Ao incentivar essa descentralização, o modelo oferece autonomia às comunidades locais para ajustar políticas conforme suas especificidades, promovendo uma governança adaptável e inclusiva. Nesse contexto, os conselhos sociais emergem como instrumentos fundamentais,

atuando para reforçar a transparência e a prestação de contas no exercício da gestão pública.

O estudo também investigou a atuação dos conselhos municipais no Rio Grande do Sul, destacando a consolidação de conselhos em áreas essenciais, como saúde e assistência social, ao mesmo tempo em que abordou os desafios enfrentados por conselhos mais recentes, como os de políticas para mulheres, igualdade racial e saneamento básico. Nesse sentido, identificou-se a necessidade de uma paridade efetiva entre representantes governamentais e a sociedade civil, visto que essa representatividade é crucial para garantir a legitimidade desses conselhos.

É importante ressaltar que, embora o estudo ofereça um panorama abrangente da situação dos conselhos sociais, algumas limitações metodológicas e contextuais precisam ser ponderadas. Em primeiro lugar, a análise de fatores sociopolíticos locais – como a correlação de forças políticas e as influências culturais e ideológicas – não foi aprofundada, e isso é essencial, pois a implementação das políticas e a eficácia dos conselhos variam substancialmente conforme o contexto local. Políticas e recomendações amplamente generalizadas podem não refletir a complexidade e as demandas específicas de cada região, dificultando a adaptação das soluções às realidades locais.

Adicionalmente, a abordagem dedutiva aplicada implica um grau de generalização dos resultados. Embora o estudo tenha buscado um entendimento amplo, a diversidade socioeconômica e cultural dos municípios gaúchos sugere que análises mais detalhadas e contextuais poderiam oferecer uma visão mais precisa das particularidades de cada conselho. Assim, as generalizações podem restringir a eficácia das recomendações, principalmente em contextos que demandam soluções personalizadas e sensíveis às variações regionais.

Outro aspecto crítico identificado é a representatividade nos conselhos sociais. A amostra utilizada e a metodologia de coleta de dados, mesmo sendo amplas, podem não capturar a totalidade das experiências e percepções dos atores sociais em distintas localidades. Em regiões onde barreiras institucionais limitam a participação cidadã, a análise pode ter subestimado os obstáculos para uma participação verdadeiramente inclusiva e representativa. O fortalecimento dessas estruturas exige, portanto, esforços contínuos para aumentar a diversidade e a equidade na composição dos conselhos, assegurando que, idealmente, ao menos 50% das vagas sejam ocupadas por representantes da sociedade civil.

Em síntese, os conselhos sociais municipais desempenham um papel fundamental na governança multinível, ao promover o exercício democrático e facilitar a integração entre as esferas local, estadual e federal. No entanto, desafios como a representatividade e a adaptação às dinâmicas locais precisam de atenção contínua para que esses conselhos se consolidem como instrumentos efetivos de participação e controle social. Reforçar a legislação e garantir a autonomia e diversidade nesses conselhos são medidas essenciais para que a governança multinível seja uma base sólida para uma gestão pública mais inclusiva e responsiva. Dessa forma, é possível caminhar em direção a uma governança mais transparente, democrática e sintonizada com as demandas da sociedade.

Referências

AVRITZER, Leonardo. Introdução: A dinâmica da participação local no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010.

BACHE, Ian; FLINDERS, Matthew. Themes and Issues in Multi-level Governance. In: BACHE, Ian; FLINDERS, Matthew. (Orgs.). *Multi-level Governance*. Oxford: University Press, 2004.

BITENCOURT, Caroline Müller; BEBER, Augusto Carlos de Menezes. O controle social a partir do modelo da gestão pública compartilhada: da insuficiência da representação parlamentar à atuação dos conselhos populares como espaços públicos de interação comunicativa. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, v. 6, n. 2, p. 232-253, jul./dez. 2015.

BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política*. 14. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BOBBIO, Norberto. *O Futuro da Democracia*. 12. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 5 out. 1988.

BRANDÃO, Carlos Antônio. Descentralização enquanto modo de ordenamento espacial do poder e do reescalonamento territorial do Estado: trajetórias e desafios para o Brasil. In: DALLABRIDA, V. R. (Org.). *Governança territorial e desenvolvimento: descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais*. Rio de Janeiro: Garamond, 2011.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de políticas públicas em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

BURGESS, Michael. Federalism and Federation: a reappraisal. In: BURGESS, M. e GAGNON, A. (orgs), *Comparative*

Federalism and Federation. Toronto: University of Toronto Press, 1993.

CARVALHO, Antônio Ivo de. Conselhos de saúde, Responsabilidade pública e cidadania: a reforma sanitária como reforma do Estado. In: FLEURY, Sônia. *Saúde e democracia, luta do CEBES*. São Paulo: Lemos, 1997.

CHALITA, Gabriel Benedito Issaac; LEVY, Wilson. Democracia, cooperação e cidadania. *Revista Jurídica UNICURITIBA*, Curitiba, v. 4, n. 57, p. 422-441, 2019.

COMISSÃO EUROPEIA (CE). *Governança Europeia: um livro branco*. Bruxelas, COM, 2001.

CORREIA, Maria Valéria Costa. Controle Social. In: PEREIRA, Isabel Brasil; LIMA, Júlio César França (Orgs.). *Dicionário da educação profissional em saúde*. 2. ed. Rio de Janeiro: EPSJV, 2008.

COSTA, Nelson Nery. *Direito Municipal Brasileiro*. 7. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

DALLABRIDA, Valdir Roque; BECKER, Dinizar Ferminiano. Governança territorial: um primeiro passo na construção de uma proposta teórico-metodológica. *Revista Desenvolvimento em Questão*, Ijuí, ano 1, n. 2, p. 73-97, jul./dez. 2003.

DOWBOR, Ladislau. *Reprodução Social*. v. 3. Petrópolis: Vozes, 2003.

DOWBOR, Ladislau. *O que é poder local*. Imperatriz: Ética, 2016.

GARELLI, Franco. Controle Social. IN: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (Coords). *Dicionário de políticas*. 11. ed. v. I. Trad. Carmen C. Varrialeet al. Brasília: EdUN, 1998.

GOHN, Maria da Glória. *Teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. São Paulo: Loyola 1997.

GOHN, Maria da Glória. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. *Revista Saúde e Sociedade*. v. 13. n. 2., 2004.

GONÇALVES, M.J. *A gestão colaborativa de conflitos entre turismo e território: o caso do litoral troia-melides*. 2012. Tese (Doutoramento) – Instituto Superior Técnico da Universidade Técnica de Lisboa. Lisboa, 2012.

GORCZEWSKI, Clovis; MARTIN, Nuria Bellosso. *Cidadania, democracia e participação política: os desafios do século XXI*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2018.

HERMANY, Ricardo. *(Re) Discutindo o espaço local: uma abordagem a partir do Direito Social de Gurvitch*. Santa Cruz do Sul, RS: EDUNISC, 2007.

HERMANY, Ricardo. TOALDO, Adriane Medianeira. Gestão local da política pública: redimensionamento do pacto federativo em prol da eficácia da saúde pública no Brasil, 2016. In: *XII Seminário Nacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea: II mostra nacional de trabalhos científicos*. Disponível em: <<https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/snpp/article/view/14616>>. Acesso em: 30 jun. 2022.

HOOGE, Liesbet; MARKS, Gary. Types of Multi-Level Governance. *Les Cahiers européens de Sciences Po*. n. 3., 2002.

HRYNIEWIECKA, Karolina Boroska. Multi-level governance and the role of the regions in the European Union: conceptual challenges and practical applications. *Cuadernos Europeos de Deusto*. n. 45. p. 177-207, 2011.

IVAN, Adrian; CUGLESAN, Natalia. Multi-level governan-

ce and decentralization in the unitary states of the European Union. *Case Study: France and Romania*. NEJ, [S.l.], v. 14, n. 1. p. 47-59, 2009.

KNOPP, G. Governança social, território e desenvolvimento. *Perspectivas em Políticas Públicas*, Belo Horizonte, v. 4, n. 8, p. 53-74, 2011.

KOTLINSKI, Ana Maria Benavides. O novo paradigma de políticas públicas: estado e sociedade civil, uma esfera ampliada. *Revista Direito em Ação*, v.8, n.1, p. 299-319, 2012.

LEAL, Rogério Gesta. *Estado, administração pública e sociedade: novos paradigmas*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

LEAL, Rogério Gesta. *Patologias corruptivas nas relações entre Estado, administração pública e sociedade: causas, consequências e tratamentos*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2013.

LESBAUPIN, Ivo. *Poder local x exclusão social: a experiência das prefeituras democráticas no Brasil*. 2. ed. Petrópolis, Vozes, 2011.

MARKS, Gary. Structural policy and multilevel governance in the EC. In: CAFRUNY, A. W.; ROSENTHAL, G. *The state of the European Community*. v. 2, Harlow: Longman, 1993.

MATIAS-PEREIRA, José. *Manual de metodologia da pesquisa científica*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MILLON, Lara Vanessa. Participação popular nas políticas públicas municipais: eficácia e implementação. *Revista de Direito*, v.13, n.17, p. 59-71, 2010.

PEREIRA, Margarida. Desafios contemporâneos do ordenamento do território: para uma governabilidade inteligente do(s) território(s). *Prospecção e Planeamento*, Lisboa: DPP, n. 16, p. 77-102, 2009.

PIATTONI, Simona. Multi-level governance in the EU: does it work? *Globalization And Politics: A Conference In Honor Of Suzanne Berger*, MIT. Cambridge: Massachusetts, 2009.

PILAU SOBRINHO, Liton Lanes. *Comunicação e direito à saúde*. Sevilla: Punto Rojo Libros, 2016.

RHODES, Roderick Arthur William. *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Milton Keynes: Open University Press, 1997.

SÁNCHEZ RUBIO, David; SENENT DE FRUTOS, Juan Antonio. Teoría crítica del derecho. *Nuevos Horizontes*. San Luis Potosí: Universidad Autonoma de San Luis de Potosí, 2013.

SARTORI, Giovanni. *¿Qué es la democracia?*. Madrid: Taurus, 2003.

SCHMIDT, João P. Políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. 2018. *Revista do Direito*. Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, p. 119-149, set./dez. 2018.

SILVA, Leonardo Seixlack; COELHO, Saulo de Oliveira Pinto. Democracia e cidadania entre o simulacro e espetacularização: estudo de caso e diagnóstico sobre o funcionamento dos Conselhos Municipais de Políticas Públicas em Mossamedes-GO. *Revista Jurídica UNICURITIBA*, Curitiba, v. 4, n. 61, p. 611-647, 2020.

SILVA, Lucas Gonçalves da; SOUZA, Patrícia Verônica Nunes Carvalho Sobral de. O controle social como instrumento de defesa da democracia. *Revista Jurídica UNICURITIBA*, Curitiba, v. 4. n. 49, p. 207-230, 2017.

SIRAQUE, Vanderlei. *O controle social da função administrativa do Estado: possibilidades e limites na constituição de 1988*. Dissertação (Mestrado em Direito), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2004.

STOKER, G. Urban political science and the challenge of urban governance. In: PIERRE, J. (Ed.). *Debating governance: authority, steering and democracy*. New York: Oxford University Press, p. 91-109, 2000.

SWAROVSKY, Aline. *A importância da participação social na elaboração, implementação e execução de políticas públicas: um estudo a partir da atuação do Conselho Municipal de Saúde de Santa Cruz do Sul como um espaço para a prática democrática deliberativa*. 2011. 259 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de Santa Cruz do Sul, 2011.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. *Diagnóstico*

dos Conselhos Sociais nos Municípios Gaúchos. Porto Alegre: TCERS, 2021. Disponível em: <https://tcers.tc.br/repo/misc/estudos_pesquisas/conselhos_sociais/relatorio_conselhos_sociais_2021.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2022.

VALLÉS, Josep M. La política como resultado. In: *Ciencia Política: una introducción*. Barcelona: Ariel, 2002.

VIEIRA, Reginaldo de Souza. *A cidadania na república participativa: Pressupostos para a articulação de um novo paradigma jurídico e político para os Conselhos de Saúde*. Florianópolis, SC, 2013. Tese (doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas. Programa de Pós-Graduação em Direito, 2013.

WOLKMER, Antônio Carlos. *Pluralismo jurídico: fundamentos de uma nova cultura no direito*. São Paulo: Alfa Ômega, ed. 3. 2001.

Recebido em: 08/07/2022
Aprovado em: 04/11/2024

Betieli da Rosa Sauzem Machado
E-mail: betielisauzem@yahoo.com.br

Ricardo Hermany
E-mail: hermany@unisc.br