



Controle Social: sua importância no binômio “Políticas Públicas e Cidadania”

Antônia Conceição dos Santos

Assistente Social, Mestre em Serviço Social, assessora no Tribunal de Contas do Município de São Paulo. Foi conselheira e secretária executiva do Conselho Municipal de Saúde de São Paulo. Coordenou o Conselho Participativo Municipal de São Paulo

Resumo: O presente estudo apresenta uma reflexão sobre o controle social, tendo como marco histórico a década de 1990, período das primeiras regulamentações da Constituição Federal de 1988. A escolha do tema deriva do fato de que a participação social de forma institucionalizada, objeto de estudos por parte de diversos pesquisadores, desperta interesse não somente em estudiosos, como também na sociedade civil, que busca respostas aos desafios postos para tão árdua tarefa. Considerando o avanço dos canais de participação social através do controle social nas políticas públicas, buscou-se compreender os dilemas da prática conselhistas em efetivar o “accountability” – controle público sobre a ação do Estado e os fatores que interferem no efetivo exercício do controle social nos atos da administração pública.

Palavras-chave: Participação. Democracia. Sociedade Civil. Políticas Públicas. Controle Social.

Abstract: This study introduces a thought about social control, having as an historical landmark the decade of 1990, a historical period of initial regulations of the Federal Constitution of 1988. The selection of this topic derives from the fact that social participation in an institutionalized manner, object of studies from several researchers and scholars,

awakens interests not only from scholars but also from the civil society that seeks answers to the challenges for such a hard task. Considering the advance of social participation channels through social control in the public policies, it aimed to understand the dilemmas of the councilist practice in accomplishing the accountability, which means the public control over the action of the State, and the elements that interfere in the effective exercise of social control in the actions of the public administration.

Keywords: Participation. Democracy. Civil Society. Public Policies. Social Control.

1. Introdução

Introduz-se neste artigo uma reflexão acerca do controle social nas políticas públicas, mais efetivamente no período pós-constituição de 1988, década de 1990, início das primeiras regulamentações constitucionais, que criam mecanismos de participação social, através dos Conselhos de Direitos ou Setoriais de Políticas Públicas.

A área da saúde foi a primeira a regulamentar este dispositivo legal, tornando-se referência para a criação e consolidação de vários Conselhos de Direitos e de políticas públicas. Nesta perspectiva, foram criados o Conselho da Criança e do Adolescente, Conselho da Educação, Assistência Social, entre outros.

A compreensão do controle social como um dos mecanismos de “accountability” (controle da sociedade sobre a ação do Estado) remete a uma reflexão e aprofundamento sobre a importância da participação da sociedade na fiscalização, formulação e implementação de políticas públicas como melhoria da qualidade dos serviços prestados. Pesquisadores e estudiosos do tema, como Avritzer (2007), Bravo (2007), Carvalho (1995), Dagnino (2002,2004), Gohn (1982, 2001 e 2004), Jacobi (1989), Lavalle (2011) Tatagiba (2002), Teixeira (2005), trazem contribuições sobre a participação instituciona-

lizada da sociedade civil na gestão das políticas públicas e enriquecem o debate com concepções diferenciadas da participação social por meio do controle social.

Do ponto de vista histórico, a categoria “controle social” é um tema que remonta de longa data, sendo utilizado como controle do Estado sobre a sociedade. Segundo Bravo (2007), o controle social tem seu uso na sociologia clássica relacionado à coerção, porém, é um mecanismo de participação popular, prescrito na Carta Magna, III, que inova o conceito e cria mecanismos de controle da sociedade civil nas políticas públicas, através de mecanismos de controle social – Conferências e Conselhos.

Os Conselhos são órgãos colegiados de caráter permanente e deliberativo, incumbidos de avaliar, formular estratégias e supervisionar as políticas públicas no âmbito federal, estadual e municipal. Alguns conselhos, como o da Saúde e o da Educação, exercem o controle e a fiscalização da gestão, inclusive nos aspectos econômico e financeiro

O controle social provoca uma reação nas relações de poder do Estado e na dinâmica política, tanto dos partidos, como nas instituições e na sociedade, pois exige uma busca de conhecimento e aprofundamento, por parte da sociedade política e por parte da sociedade civil.

Por outro lado, a participação da sociedade nas decisões da gestão pública do Estado provoca uma reação nas relações de poder e na dinâmica política tanto daqueles que representam o Executivo e o Legislativo, como daqueles que constituem os diversos segmentos sociais envolvidos na prática conselheira.

O Estado, necessita cada vez mais dar respostas à população, na medida em que são mais pressionados, uma vez que a sociedade civil, também, se empodera, para que, efetivamente, e de forma autônoma, desempenhe o controle social sobre os atos da administração pública.

Mais ainda: a diversidade de informações, o processo de participação em reuniões, fóruns, simpósios, conferências, curso de formação e seminários, possibilitam o empoderamento dos sujeitos envolvidos neste processo, através do aprofundamento do conhecimento e da capacidade crítica para a tomada de decisão.

A institucionalização das formas de participação exige dos conselheiros e da sociedade civil o aprofundamento da atuação na gestão pública, ampliando as possibilidades para que se intensifique a busca por um maior controle e fiscalização das ações do Estado de forma que se assegure o acesso aos bens e serviços.

Assim, governo e sociedade civil têm uma corresponsabilização pela formulação e aplicação das políticas públicas. Independente do papel que representam, cabe a eles cumprir o seu legado no sentido de promover, garantir e ampliar direitos através da implementação de políticas públicas.

Conforme Dagnino (2002 p.23):

Os estudos da atuação dos conselhos, porém, têm mostrado, junto com uma recorrente dificuldade de efetivar a participação, diversos outros problemas. A análise das atividades realizadas pelos conselhos mostra que um percentual ainda reduzido deles desenvolve ações específicas de “advocacy” ou de definição de diretrizes, elaboração de diagnósticos e capacitação de conselheiros. Grande parte executa tarefas que não constituem as atividades núcleos dos conselhos, que são o motivo de sua criação.

A autora afirma, ainda, que os conselhos têm alguns desafios a serem enfrentados para que, de fato, expressem as demandas da sociedade e atuem efetivamente como mecanismos de “accountability”, que, segundo seu entendimento, refere-se aos recursos controlados pelos agentes, como tempo, informação, capacidade técnica.

Passados 27 anos da promulgação da Constituição Federal de 1988 e 25 anos da institucio-

nalização da participação social na fiscalização, controle e avaliação das políticas públicas, é inegável que houve um avanço do controle social (Conselhos e Conferências), porém, muitos desafios, ainda, precisam ser enfrentados.

Assim, sem a pretensão de esgotar tão instigante tema, apresentamos nossa contribuição sobre os desafios do controle social, considerando sua relevância no processo de construção das políticas públicas e fortalecimento da cidadania.

2. Breve Histórico do Controle Social a partir da Constituição Federal de 1988

A institucionalização da participação da sociedade civil na gestão das políticas públicas no Brasil tem seu marco na década de 1990, período pós-constituição de 1988, que consagrou na Constituição Federal de 1988 mecanismos de participação da comunidade na deliberação e fiscalização da gestão das políticas públicas ao instituir o Estado Democrático de Direito.

A Carta Magna inova ao colocar em cena o paradigma da democracia participativa e o estímulo à maior participação da sociedade – criando mecanismos de controle social. Inova, também, ao alterar as normas e regras centralizadoras, distribuindo de forma mais adequada as competências entre o poder central (União), poderes regionais (Estados e distrito Federal) e municípios, conforme artigo 1º da Constituição Federal (CF).

O artigo 1º da CF institui que a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político.

A participação direta da sociedade é instituída no parágrafo único do artigo 1º da Lei Maior: “Todo poder emana do povo, que o exer-

ce indiretamente, por representantes eleitos, ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

O controle participativo da gestão pública é assegurado através de diversos dispositivos constitucionais. Borges (2008, p. 3-4) cita alguns exemplos constitucionais e esta pesquisadora destaca outros:

(CF, art. 198, III) institui os mecanismos de participação da comunidade nas ações e serviços públicos de saúde;

(CF, art. 194, parágrafo único, VII) participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do governo nos órgãos colegiados na gestão administrativa das ações de seguridade social;

(CF, art. 205) colaboração da sociedade na promoção da educação, como direito de todos e dever do Estado;

(CF, art. 187) participação do setor de produção agrícola, através de produtores e trabalhadores rurais, comércio, e armazenamento de transportes, no planejamento e execução da política agrícola;

(CF, art. 227, § 7º) participação de organizações representativas na formulação e controle das ações de assistência social, no âmbito federal, estadual e municipal;

(CF, art. 204, II) participação da população, por meio de organizações na formulação das políticas públicas e no controle das ações em todos os níveis de governo;

(CF, art. 10) assegura a “participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que interesses profissionais e previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação”;

(CF, art. 29, XII) colaboração das associações representativas no planejamento municipal;

(CF, art. 225) dever do Poder Público e da coletividade defender e preservar o meio ambiente e preservá-lo para a presente e futuras gerações.

(CF, art. 31, § 3º) disponibilização das con-

tas públicas, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar a legitimidade.

(CF, 216, § 1º) colaboração da comunidade de forma descentralizada e participativa, no processo de gestão, promoção e proteção conjunta de políticas públicas de cultura e preservação do patrimônio cultural brasileiro;

(CF, art. 37, § 3º) estabelece os princípios da administração pública direta e indireta e formas de participação do usuário na administração direta e indireta.

(CF, art. 58, § 2º, inciso II) realização de audiências públicas com entidades da sociedade civil.

Como citado acima, a Carta Magna dispõe de vários mecanismos de “participação da comunidade” na gestão pública. Tomamos como exemplo a área da saúde, o artigo 198, III inciso, da Constituição Federal especifica a participação da comunidade nas ações e serviços públicos de saúde. A Lei Orgânica da Saúde 8.080, de 19 de setembro de 1990, que regulamenta as ações e serviços de saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), detalhou o funcionamento do sistema e descentralizou a gestão com a participação da sociedade civil no processo de tomada de decisão da política pública de saúde.

A participação popular na fiscalização, formulação, avaliação e implementação das políticas públicas deu-se pela Lei 8.142, de 28 de dezembro de 1990, instituindo instâncias colegiadas de controle social mediante as Conferências e os Conselhos de Saúde, nas três esferas de governo, compostos por representantes de usuários de serviços de saúde, de trabalhadores da saúde e de prestadores de serviços públicos e privados de saúde.

Conforme a referida Lei, os Conselhos são órgãos colegiados de caráter permanente e deliberativo, com função de formular estratégias, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros.

Assim, o Conselho delibera, controla e fiscaliza a execução da política de saúde, cabendo também a ele as propostas de implementação e melhoria no atendimento de saúde, bem como fiscalizar os custos e a execução dessas políticas.

Nessa perspectiva, a efetivação da participação no controle, fiscalização e acompanhamento das políticas públicas, conforme a Lei 8.142, materializa-se através de duas instâncias: Conferências e Conselhos de Saúde.

As Conferências são instâncias de deliberação em que diferentes segmentos sociais e o governo propõem diretrizes, avaliam e formulam estratégias no controle na execução das políticas da área em que estão inseridos. Devem reunir-se no mínimo a cada quatro anos ou conforme deliberação do Conselho. Cabe ao Poder Executivo convocar a sua realização ou ao Conselho, caso isso não ocorra.

Os Conselhos são espaços públicos com caráter permanente, podendo ser deliberativos ou consultivos. São compostos por representantes do governo, da sociedade civil, dos trabalhadores, prestadores de serviços (Conselho de Saúde e Conselho da Criança e do Adolescente).

Os Conselhos não possuem função executiva na administração das ações e serviços, e seus membros não são servidores públicos, porém, os conselheiros estão submetidos aos princípios constitucionais da administração pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência para a gestão pública, já que se caracterizam como entidades que realizam atividades de interesse público com o patrimônio e têm funções públicas de relevância.

Conforme Ester e Sacardo (2002, p. 21), apesar de o Conselho não ter função executiva, ele é um órgão pertencente ao Poder Executivo. As autoras afirmam, ainda, que integrantes do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e Ministério Público não devem participar dos Conselhos, ressaltando que a autonomia e independência

dos poderes, conforme artigo 2º da Constituição Federal de 1988, devem ser respeitadas.

Com base na experiência da área da saúde, os Conselhos de Políticas Públicas foram estendidos a outras áreas da administração pública assegurando a participação da sociedade na gestão pública.

Outro instrumento legal de controle da gestão pública é a Lei 12.527, de novembro de 2011, a Lei de Acesso à Informação (CF, art. 5º, XXXIII) que estabelece o acesso às informações públicas, ou seja, aquelas não classificadas como sigilosas, conforme procedimento que observará as regras, os prazos, instrumentos de controle e recursos previstos. Apontamos, ainda, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000) que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal. Embora a participação da sociedade no controle e fiscalização das políticas públicas represente um avanço na qualidade dos serviços na Administração Pública, ainda existe incompreensão ou, até mesmo, indiferença por parte de diversos segmentos da sociedade civil organizada, dos gestores e funcionários públicos em geral sobre o papel, sobre as atribuições legais e, principalmente, sobre a importância do controle social no processo de formulação, controle e fiscalização de programas e ações governamentais.

Essa indiferença tem raízes no processo de formação do Estado brasileiro, baseado nas concepções patrimonialista, clientelista e assistencialista.

Historicamente o Estado brasileiro se fundamenta em uma administração patrimonialista (apropriação privada do bem público), estabelecendo, assim, uma relação com a sociedade. Com a proclamação da República, surge o voto e conseqüentemente o coronelismo e o clientelismo do voto, dando origem a uma relação de favores e de negação de direitos.

A relação clientelista possibilita o entendi-

mento por parte da sociedade de que os direitos sociais são uma concessão por parte do Estado e não uma conquista.

Para Schwartzman (2007, p. 261):

Ao cooptar, o centro se enfraquece, mas, ao mesmo tempo tira a autonomia dos cooptados, que de constituintes se transformam em clientes. A consequência é a formação de um sistema político pesado, irracional em suas decisões, que se torna presa de uma teia cada vez maior e mais complexa de compromissos e acomodações, até o ponto de ruptura. O Estado patrimonialista, clientelista, acomodador, é visto como uma reminiscência do passado, do tradicional, do conservador, e a necessidade de sua substituição por um novo tipo de ordenamento jurídico-político se impõe.

A temática dos Conselhos pressupõe, portanto, reflexão sobre o papel do Estado e sua relação com a sociedade civil. No período de democratização do país, os movimentos populares reivindicavam participação social e o fim do Estado socialmente excludente e autoritário. A institucionalização da participação social é marcada por um enfoque mais fiscalizatório e menos estimulante à ação, revelando o estágio da reforma democrática do Estado brasileiro e das propostas dos segmentos sociais.

Para Carvalho (1995, p. 28), a compreensão de um Estado democrático, ágil e com forte poder regulador para enfrentar as desigualdades sociais tem como pressuposto a disposição de garantir a definição de políticas públicas permeadas pela pluralidade de interesses existentes na sociedade.

Nas lutas que promoveram, a sociedade conquistou seu espaço como interlocutor perante o Estado, garantindo a participação social nos processos decisórios. Entretanto, cabe destacar que o controle social passa por determinações jurídicas, socioculturais, institucionais e políticas que interferem na dinâmica, operacionaliza-

ção e efetivação de ações.

Ao operar como instância de mediação de conflito de concepções em torno das questões em pauta, os Conselhos têm papel decisivo de definir e legitimar a direção cultural, política, econômico-financeira e social a ser dada às políticas públicas. **Cultural** ao reafirmar princípios e valores em favor da concepção das políticas como expressão de um conjunto de condições socioeconômicas. **Política** ao assumir que modelos de gestão das políticas públicas constituem expressão de interesses sociais na relação contraditória entre a esfera pública e o âmbito do mercado. **Social** ao pugnar pelo direito social à saúde, educação, cultura, habitação, assistência social, entre outros.

3. Desafios para o Controle Social

Segundo Gohn (2001, p. 51), inegavelmente, os Conselhos de políticas públicas ocupam hoje um destaque no sistema institucional brasileiro e representam um novo paradigma na relação entre o Estado e a sociedade civil, transformando os atores passivos em sujeito ativos.

Entretanto, um dos limites para viabilizar a democracia participativa compreende a relação entre Estado e sociedade, o rompimento de uma cultura patrimonialista, de não reconhecimento dos direitos sociais e políticos, por parte, tanto da sociedade, como dos governos.

Por outro lado, a participação popular nas decisões do Estado provoca uma reação nas relações de poder e na dinâmica política dos partidos, das instituições e nos movimentos sociais. As instituições, por sua vez, necessitam cada vez mais dar respostas à população, assim como os partidos políticos, que passam a ser mais pressionados.

Para Drumond (2006, p. 20):

O governo se faz responsável sem camuflar-se no marketing ou nas promessas, e a sociedade manifesta seu interesse e sua força,

o que permite o entrecruzamento do instituído e do instituinte, num jogo regulado pela lei, mas exercido com força se pressão.

Segundo (1995, p. 12), outro aspecto que permeia a relação entre o governo e representantes de diferentes segmentos sociais refere-se a “desconfiança com relação às instituições políticas e com os sistemas políticos de mediação” – concepção da qual compartilhamos. Essa desconfiança encontra-se presente nos atores, tanto da sociedade, como do Estado.

Segundo Santos (2012, p. 65) é possível identificar algumas tensões e contradições na prática conselheira:

- Democracia Representativa e Democracia Representativa. Os conselheiros reproduzem o modelo de democracia representativa, seja mediante o cumprimento do mandato de conselheiro, seja mediante a responsabilidade de cumprir a legislação e as imensas tarefas burocráticas, seja através da confusão de papéis relativos à democracia participativa e à democracia representativa, afastando o conselheiro daquilo que é o essencial: a organização do segmento para a participação. A institucionalidade absorve o tempo e a criatividade dos conselheiros que, levados pelas inúmeras tarefas, distanciam-se dos movimentos e são absorvidos pela burocracia.
- Interesse Universal e Interesse Corporativo. Concebe-se a política como lugar dos interesses universais, e os Conselhos possuem condições de traduzir em ações esses interesses. No entanto, no embate entre grupos, os interesses corporativos e de segmentos ocupam lugar de relevância, pois há uma pressão das corporações, dos partidos e de grupos para garantir os seus interesses e posições. Nesta arena, destacam-se os interesses individuais, em que o foco de sua função pública como conselheiro passa a ser a defesa de interes-

ses próprios esquecendo-se dos segmentos que representam. Todavia, na prática, nossa experiência nos mostra que os segmentos e corporações ali representados foram eleitos para defender os interesses de entidades e movimentos a que estão vinculados, e muitas vezes isso requer um processo de mediação entre o interesse destes e os interesses universais, que devem prevalecer.

- Relação entre Governo e Sociedade Civil. A ausência de uma política social que tenha desdobramentos a longo prazo, dado o imediatismo das administrações que são submetidas a cada quatro anos a programas partidários e de governo, implica, quase sempre, uma radical mudança na política e, conseqüentemente, na pauta dos conselhos que, muitas vezes, são atropeladas pelos gestores. Neste caso, torna-se um complicador, visto que interrompe a política do governo anterior e submete o Conselho a essa ciranda partidária.
- Representatividade e Segmentação. Outro elemento que leva a distorção no exercício do controle social é a forma como é realizado o processo eleitoral ou indicações para composição dos Conselhos em que as representações são segmentadas. Na maioria das vezes, são feitas por entidades que se cristalizam nos Conselhos, alternando-se a cada quatro anos, ou dois, muitas vezes ligadas a mandatos parlamentares, partidos políticos, entidades sindicais ou grupos que se perpetuam no poder, revezando-se nesses órgãos, havendo pouca alternância das representações, contribuindo para a falta de oxigenação das lideranças, mantendo-se uma burocracia que reproduz velhas práticas, semelhantes às do Parlamento.
- Autonomia e Heteronomia. No que concerne à questão da autonomia, observou-se que os interesses corporativos, os partidários e a

pressão do próprio governo tendem a alterar as discussões no âmbito mais amplo dos interesses comuns, universais. Entendemos que, no embate político, esse processo faz parte da trama democrática e política. Os conselheiros tendem a apoiar o governo e os partidos políticos com os quais se identificam, em contrapartida, muitas vezes, acabam tornando-se reféns das suas filiações partidárias, independente do partido a que estejam vinculados. A autonomia passa por questões desde a dependência de recursos humanos e materiais, estrutura física e administrativa do governo, recursos para viagens, entre outros. Vários fatores interferem na partilha do poder, tais como: elaboração de pautas, relações pessoais, políticas ou partidárias com o governo ou seus representantes, muitas levam à cooptação. É possível afirmar que há uma autonomia incompleta, e acreditamos que os vínculos partidários ou de grupos não são nefastos, desde que com ética e respeito pelos interesses da maioria que faz parte da trama política.

Considerando que os Conselhos têm papel estratégico para a melhoria da gestão das políticas públicas, o desafio a ser enfrentado requer superação dos limites entre função consultiva e deliberativa – aliás, em alguns momentos, os conselhos parecem mais consultivos do que deliberativo. A questão da autonomia aparece como um dos limites impostos ao Conselho e está relacionada à orientação política de cada governo, ao respeito e reconhecimento a participação da sociedade nesses espaços por parte do gestor, e a relação política dos conselheiros com o gestor.

Impõe-se, nesse caso, que os avanços na participação popular adentrem os espaços estatais e ampliem não só a participação institucional, mas também criem condições de organização autônoma. Trata-se de atuar ao mesmo tem-

po em duas vertentes, na via institucional e na criação de mecanismos que vinculem a luta à participação e organização autônoma da sociedade, que servirá não apenas como forma de conquista e garantia de direitos, mas principalmente como espaço de organização e fortalecimento da democracia.

Referências

ALVES, Gláucia Lelis. **Controle Social: Expressão do Reformismo Conservador ou da Luta pelo Fortalecimento da Democracia?** Tese (Doutorado em Serviço Social), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010.

AVRITZER, Leonardo. **A participação Social no Nordeste.** Belo Horizonte: UFMG, 2007.

BIANCHI, Alvaro. **O laboratório de Gramsci.** São Paulo: Alameda, 2009.

BÓGUS, Cláudia Maria. **Participação Popular em Saúde: formação política e desenvolvimento.** São Paulo: Annablume/ FAPESP, 1998.

BOITO JR., Armando. **Estado, política e classes sociais.** São Paulo: Unesp, 2007.

BORGES, Alice. Gonzalez. **Reflexões sobre a natureza e a atuação dos Conselhos representativos da sociedade civil.** Disponível em <http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-14-JUNHO-2008-ALICE%20GONZALEZ.PDF>.

BRASIL. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 8.080/90.** Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília, 19 set. 1990.

_____. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 8.142/90.** 28 dez. 1990.

BRAVO, Maria Inês Souza. **Serviço Social e Reforma Sanitária.** Lutas Sociais e Práticas Profissionais. São Paulo: Cortez, 1996.

_____. **Desafios atuais do controle social**

no **Sistema Único de Saúde**. São Paulo: Cortez, 2007.

CARVALHO, Antonio. Ivo. **Conselhos de Saúde no Brasil**: Participação Cidadã e Controle Social. Rio de Janeiro: Fase/IBAM, 1995.

CARVALHO, Gilson. **Observatório dos Direitos do Cidadão**: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo. n° 17. São Paulo: Fundo Municipal de Saúde, Instituto Polis/ PUC-SP, 2003.

COUTINHO, Carlos N. **Gramsci**: um estudo sobre seu pensamento político. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DRUMMOND, Jocélio. (Orgs.). **Relatório do I Congresso de Conselheiros de Saúde**. Brasília: ASCOM/MS, 1995 (mimeo).

_____. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, Daniel (Coord.). **Políticas de cidadania y sociedade civil em tempos de globalización**. Caracas: Faces, Universidad Central de Venezuela, 2004. p. 95-110.

DOIMO, Ana. Maria. **A vez e a voz do popular**: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

FALEIROS, Paula Vicente et al. **A Construção do SUS**: Histórias da Reforma Sanitária e do Processo Participativo. Brasília: Ministério da Saúde, 2006.

GOHN, Maria da Glória. **Reivindicações Populares Urbanas**. São Paulo: Cortez, 1982.

_____. **Conselhos Gestores e Participação sociopolítica**. Coleção Questões da nossa época. Vol.84. São Paulo: Cortez, 2001.

_____. **Movimentos Sociais no início do século XXI**: antigos e novos atores sociais. Petrópolis: Vozes, 2004

GURZA, Adrian. Lavalle. Após a participação: nota introdutória. **Lua Nova**, v. 84, p. 13-24. 2011.

JACOBI, Pedro. Do autoritarismo à transição. In. Sader, Emir (Org.). **Movimentos Sociais na transição democrática**. São Paulo: Cortez, 1987.

_____. **Movimentos Sociais e Políticas Públicas**. São Paulo: Cortez, 1989.

JORGE, Eduardo. A mobilização instituinte (décadas de 1970 e 1980). In: FALEIROS, V. P. et al. (Orgs.). **A Construção do SUS - histórias da Reforma Sanitária e do Processo Participativo**. Brasília: Ministério da Saúde, 2006.

SACARDO, Gislaine A. et al. **Conselho Municipal de Saúde**. São Paulo: Instituto Polis/ PUC-SP, 2002.

SADER, Eder. **Quando novos personagens entraram em cena**: experiência, falas e lutas dos trabalhadores da grande São Paulo - 1970-80. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

SANTOS, Antônia dos. **Conselho Municipal de Saúde de São Paulo**: O Controle Social nas gestões de Celso Pitta e de Marta Suplicy. Dissertação (Mestrado em Serviço Social), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2012.

SCHWARTZMAN, Simon. **As bases do autoritarismo**. 4. ed. Rio de Janeiro: Publitz Soluções Editoriais, 2007.

SILVA, Ilse Gomes. **Democracia e participação na “reforma” do Estado**. Coleção Questões da nossa época. São Paulo: Cortez, 2003.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos e a democratização das Políticas Públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TEIXEIRA, Ana Cláudia et al. **Movimentos Sociais – Os desafios da participação em São Paulo**. Instituto Polis/PUC-SP, 2005.

Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. **Resolução n° 33/93**. Brasília, 1993.

_____. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. **Resolução n° 333**. Brasília, 2003.