



A Efetividade dos conselhos como instituições participativas: o caso dos conselhos de políticas sociais de São José dos Pinhais/PR

The effectiveness of councils as participatory institutions: the case of social policy councils in São José dos Pinhais/PR

Monique da Costa Martins¹
Maria Lucia Figueiredo Gomes de Meza²

RESUMO:

A Constituição Federal de 1988 instituiu uma série de mecanismos e instâncias participativas que abriram espaço para a participação democrática na elaboração e fiscalização das políticas públicas. Desde então, o direito à participação social foi elevado a princípio constitucional, consolidando as possibilidades de implementar a democracia participativa, e, a partir disso, os conselhos gestores surgiram como instituições de participação direta. Assim sendo, cabe refletir se os conselhos de políticas públicas sociais são instituições efetivamente participativas. Nesse contexto, tomou-se como objeto de estudo os conselhos de políticas sociais de São José dos Pinhais-PR. Para responder essa questão e alcançar os objetivos da pesquisa optou-se pelo levantamento de dados com base nas informações de acesso público e para análise do conteúdo foram atribuídas as seguintes categorias: participação social e efetividade dos conselhos gestores. Os principais resultados mostraram que apesar dos conselhos apresentarem condições que demonstram a efetividade deliberativa, carecem de mais procedimentos pedagógicos, o que pode refletir na ausência de conflitos e embates nos processos deliberativos e maior diversidade nas relações interinstitucionais.

Palavras-chave: Instituições participativas; conselhos gestores de políticas públicas; efetividade deliberativa; conselhos municipais; São José dos Pinhais-PR.

ABSTRACT:

The 1988 Federal Constitution established a series of participatory mechanisms and

¹ Mestre em Planejamento e Governança Pública (UTFPR); Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública (UTFPR); Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-8339-3505>; monique.famec@gmail.com

² Doutora em Desenvolvimento Econômico (UFPR); Professora Titular da UTFPR, Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1875-5140>; malumeza2@gmail.com.



bodies that opened space for democratic participation in the elaboration and supervision of public policies. Since then, the right to social participation has been elevated to a constitutional principle, consolidating the possibilities of implementing participatory democracy. It is management councils emerge as institutions of direct participation. In view of this, it is worth considering whether social public policy councils are effectively participatory institutions. In this context, it was as an object of study the social policy councils of São José dos Pinhais-PR. To answer this question and achieve the research objectives, we chose to collect data from publicly accessible information and for content analysis, the following categories of analysis were assigned: social participation and effectiveness of management councils. The main results show that although the councils present conditions that demonstrate deliberative effectiveness, they lack more pedagogical procedures, which may reflect the absence of conflicts and clashes in the deliberative processes and greater diversity in interinstitutional relations.

Keywords: *Participatory institutions; public policy management councils; deliberative effectiveness; municipal councils; São José dos Pinhais-PR.*

Introdução

A Constituição Federal de 1988 abre espaço para a participação social democrática na elaboração e fiscalização das políticas públicas e; a partir deste marco legal surgem os conselhos gestores de políticas públicas. Esses conselhos são instâncias que formalizam a atuação da sociedade civil em conjunto com o poder público no debate, deliberação e controle das políticas públicas e dos atos da administração (Gohn, 2011; 2016).

Os conselhos de políticas públicas, se efetivamente representativos, podem ser considerados instâncias para concretização da participação e do controle social, visando contribuir para um cenário político mais eficiente e eficaz, na medida em que se relacionam ao processo de formação das políticas e de tomada de decisões (Gohn, 2016).

Segundo Tatagiba (2002, p. 47), “esperava-se que, por meio da participação cidadã nos espaços institucionais, seria possível reverter o padrão de planejamento e execução das políticas públicas no Brasil.”

A proliferação de conselhos gestores ou de políticas públicas no país, como instituições de participação direta tem aumentado, principalmente, os relacionados à



assistência social e à saúde. Essa condição é comprovada ao se analisarem os dados da Munic, pesquisa que engloba os 5.570 municípios brasileiros (IBGE, 2019).

Em São José dos Pinhais os conselhos de políticas sociais foram os primeiros a serem criados, no início da década de 1990; e, desde então, existem com o objetivo de atuar na defesa e garantia dos direitos sociais. Entretanto, diante das transformações políticas, econômicas e sociais ocorridas desde sua criação percebe-se que estes conselhos, aparentemente, vêm perdendo sua representatividade efetiva.

Diante desse contexto, foi pertinente tomar os conselhos municipais como objeto de estudo, nesse caso especificamente o Conselho Municipal da Assistência Social (CMAS), o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) e o Conselho Municipal dos Direitos do Idoso (CMDI), de São José dos Pinhais-PR, a fim de avaliar a efetividade da participação e deliberação sociais como arranjos institucionais. Para tanto, este trabalho se divide em cinco seções. Após esta introdução, a segunda seção traz o debate teórico sobre o conceito de efetividade das instituições participativas em um contexto de democracia deliberativa, a partir da teoria democrática. A terceira seção apresenta as características metodológicas da pesquisa, a quarta os resultados e a quinta as considerações finais.

Teoria democrática

Inicialmente, cabe contextualizar os aspectos teóricos e conceituais da teoria democrática, que abre espaço para “inovações democráticas”, entre elas a participação popular e as instituições participativas.

Partindo da célebre frase de Abraham Lincoln, “o governo do povo, para o povo e pelo povo”³, pressupõe-se que um governo democrático seja aquele no qual os cidadãos têm possibilidades de participação nos processos de construção e definição das políticas públicas.

Dahl (2005, p. 25) parte do pressuposto de que uma característica chave da

³Trecho do Discurso de Gettysburg, proferido em 18 de novembro de 1863.



democracia é a contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais. O autor propõe condições para que um governo seja responsivo às preferências dos seus cidadãos, considerando que todos devem ter oportunidades plenas e ser politicamente iguais:

1. De formular suas preferências.
2. De expressar suas preferências a seus concidadãos e ao governo através da ação individual e da coletiva.
3. De ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo, ou seja, consideradas sem discriminação decorrente do conteúdo ou da fonte da preferência (DAHL, 2005, p. 26).

A partir desse pressuposto, Dahl conceitua poliarquia

[...] como regimes relativamente (mas incompletamente) democratizados, ou, em outros termos, as poliarquias são regimes que foram substancialmente popularizados e liberalizados, isto é, fortemente inclusivos e amplamente abertos à contestação pública (2005, p. 31).

Nesse sentido, Oliveira, Pereira e Oliveira (2010) conciliam a perspectiva social de Touraine, em que o objetivo principal da democracia é “garantir a igualdade não só de direitos, mas também das oportunidades” com a visão política de Dahl (2005), que “todos devem ser tratados como igualmente qualificados para participar das decisões.” Portanto, para os autores, a democracia deve “resguardar: a participação efetiva, a igualdade do voto, o entendimento das questões comuns, o controle coletivo dos processos democráticos e a inclusão dos adultos” (Oliveira; Pereira; Oliveira, 2010, p. 426).

Ao tratar do tema, Avritzer (1999, p. 42) afirma que a democracia não se limita ao processo político e de decisão, mas contempla um “processo público de deliberação, que disputa com o sistema político as prerrogativas da decisão política” e como resultado dessa disputa tem-se a ampliação da prática democrática.

Entende-se, ainda, democracia como o regime de governo em que o poder pertence ao povo, que o exerce na diversidade de espaços dos arranjos institucionais que compõem o Estado, e suas decisões políticas visam o benefício coletivo. Percebe-se ainda quatro critérios essenciais para exercício da democracia: o direito de voto, o âmbito, a legitimidade e a determinação; assim a democracia seria composta por um



conjunto de fatores relacionados à amplitude do grupo e da decisão a ser tomada. (Avritzer, 1999; Miguel; 2005; Oliveira; Pereira; Oliveira 2010).

Entretanto, desde seu surgimento na Grécia Antiga até os dias atuais, o desenho da democracia passou por transformações, influenciado por contextos históricos e sociais. A partir do século XVIII tem-se a chamada democracia moderna, como uma forma de organização política em que o povo constitui a fonte da soberania e o poder decisório emana dele.

Santos e Avritzer (2002) entendem que a democracia representativa, soberana nos séculos XVIII e XIX passa a ser insuficiente para atender aos anseios da sociedade, o que culmina na reinvenção democrática e no surgimento da democracia participativa no início do século XXI. Desde então, a inserção da sociedade nos processos democráticos, as possibilidades de atuação em mecanismos participativos e o incentivo ao protagonismo dos indivíduos, se consolidam na forma de uma nova teoria democrática, a deliberativa no século XXI (Santos; Avritzer, 2002; Gohn, 2011).

Em decorrência, a teoria democrática, em linhas gerais, pode ser dividida em três grandes vertentes teóricas: a democracia representativa, a democracia participativa e a democracia deliberativa.

Em síntese, se a democracia participativa redefiniu e ampliou a democracia representativa ao possibilitar aos indivíduos novos espaços de participação política na gestão pública (além do ato de votar), a democracia deliberativa ampliou ainda mais esses mecanismos ao incorporar nas decisões e elaboração de políticas as opiniões públicas construídas a partir de diálogos e consensos tomados em processos de participação e deliberação.

É a democracia deliberativa, tese proposta por Habermas (1997), que toma elementos das vertentes anteriores e os articula para compor o novo modelo. É orientada para escolha do melhor argumento, como reforça Habermas (1997), quando os debates são realizados em pequenos grupos e as decisões posteriormente instituídas; este seria o controle da tomada de decisão exercido pelo coletivo.

Nesse contexto, para que os destinatários de direitos se entendam como autores



de direitos, precisam se inserir e participar dos processos deliberativos que integram a elaboração dos regramentos que inferem a vida em sociedade (Habermas, 1997; 2003). A deliberação é também um processo contínuo, pois permite que cidadãos resolvam alguns de seus dilemas em termos que todos podem aceitar.

Instituições participativas como arranjos institucionais de políticas públicas

Ao mesmo tempo em que as mudanças na ordem política e nos processos democráticos demandaram do Estado a criação de novas instituições legais e maior transparência de suas ações, houve por parte da sociedade civil uma exigência maior de participação direta dos cidadãos na gestão pública.

As Instituições Participativas (IPs) adquiriram visibilidade no sistema político nacional durante o processo de redemocratização, consolidado com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Nesse sentido, para Lavallo, “o ideário participativo adquiriu novo perfil no contexto da transição e, mais especificamente, da Constituinte: a participação, outrora popular, tornou-se cidadã” (2011, p. 34).

Cunha (2009) considera que o processo de descentralização estatal, instituído pela Carta Magna, com a transferência de poderes e atribuições até então de competência da União ao Distrito Federal, aos estados e aos municípios, foi o que motivou e implicou a criação das instituições participativas nos três níveis de governo. Para o autor, esse processo tornou mais complexas as relações entre Estado e sociedade, pois na medida que “reforça a autonomia dos entes federados”, demanda a criação de mecanismos de participação social que levem à cooperação entre os níveis de governo (Cunha, 2009, p. 67).

Segundo Pires e Gomide (2014, p. 17), o sistema participativo é integrado por variadas formas de participação da sociedade civil nas decisões políticas, como os “conselhos gestores nos três níveis de governo, as conferências de políticas públicas, as audiências e consultas públicas, ouvidorias e outras formas de interação entre atores estatais e atores sociais”. Importante ressaltar que, na prática, essas instituições



participativas se diferenciam quanto à obrigatoriedade e a forma em que a participação se constitui na relação entre Estado e sociedade civil.

Além disso, segundo Avritzer (2011) as instituições participativas são formas diferenciadas de incorporação da sociedade civil nas esferas de formulação, execução e deliberação de políticas públicas.

Entre as diversas formas de participação social presentes na ordem política nacional destacam-se: Orçamentos Participativos, Planos Diretores, Conselhos Gestores de Políticas Públicas, que serão descritos na sequência (Avritzer, 2008; 2011; Oliveira; Pereira; Oliveira, 2010; Gouveia *et al.*, 2018).

Tratando especificamente dos conselhos gestores de políticas públicas, entende-se que são instâncias criadas por lei que podem ser definidos como:

[...] espaços públicos vinculados aos órgãos do Poder Executivo, tendo por finalidade permitir a participação da sociedade na definição de prioridades para a agenda política, bem como na formulação, no acompanhamento e no controle das políticas públicas. Estes conselhos são constituídos em âmbito nacional, estadual e municipal, nas mais diversas áreas. Além disso, é importante ressaltar que eles permitem a inserção de novos temas e atores sociais na agenda política (IPEA, 2013, p. 9).

Gohn (2006, p. 6) reforça o tema quando explica que “os conselhos estão inscritos na Constituição de 1988 na qualidade de instrumentos de expressão, representação e participação da população.” Ou seja, “canais de participação que articulam representantes da população e membros do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos” (Gohn, 2011, p. 7).

Para Gomes (2015), a expansão quantitativa dos conselhos não significou necessariamente o sucesso dessa nova institucionalidade; ao contrário, sua atuação pode se revelar desalentadora, quando são analisados relatos de experiências práticas, percebe-se as deficiências quanto à representatividade dos conselheiros, à capacidade de deliberar, impor suas decisões e controlar as ações do governo.

A efetividade desse controle social, na concepção de Garcia (2003, p. 19) seria a real “atuação de grupos sociais no controle da execução de ações governamentais e da administração dos gestores públicos que envolvem uma ampla discussão acerca das relações entre Estado e sociedade civil”.



Com efeito, Feix (2016, p. 15) afirma que controle social é “a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento, na avaliação e na deliberação das ações da administração e das políticas públicas.” O autor complementa considerando que ele é um importante mecanismo de combate à corrupção e de construção e fortalecimento da cidadania.

Gomes (2015) esclarece, ainda, que os conselhos se constituem em órgãos públicos de composição paritária entre a sociedade e o governo, criados por lei, regidos por regulamento, tendo caráter obrigatório, uma vez que os repasses de recursos ficam condicionados à sua existência, e que assumem atribuições consultivas, deliberativas e de controle.

Martins *et al.* (2008) reforçam a importância da Lei de criação e do Regimento Interno do conselho, pois são eles que estabelecem sua legitimidade, competências e atribuições. Em geral é a Lei de criação que define elementos essenciais, como número de componentes do colegiado e quem pode participar; período do mandato; a área de atuação e temas prioritários; tipo de atribuição, seu poder de decisão e relação existente entre o conselho e a gestão pública.

Cabe esclarecer que esses elementos não são iguais para todos os conselhos e são definidos conforme orientação dos Conselhos Nacionais e Estaduais, quando existem, a área de atuação e as características regionais e locais.

Entretanto, não basta a previsão legal do espaço de atuação – criação de conselhos, mas entende-se que os colegiados precisam ser qualificados, dotados de informações e subsídios para tomada de decisões. Corroborando, Gomes (2015, p. 908) salienta que a “efetividade de tais arranjos aumenta à medida que logram distribuir a informação, especializar o escopo em discussão e garantir a manifestação livre e argumentada dos representantes”. Concluiu-se, ainda, que o potencial para participação democrática seria maior no âmbito local ou municipal, cuja proximidade dos participantes com as necessidades da população seriam um fator preponderante na definição das políticas públicas.

A composição dos conselhos deve seguir o princípio da paridade, mantendo a



uniformidade na composição no tocante a representação do governo e participação de segmentos e organizações representativas da sociedade civil, podendo ser constituído como bipartite ou tripartite (Martins *et al.*, 2008; Gohn, 2016; Feix, 2016).

Quanto ao poder de decisão, os conselhos podem ser deliberativos, ou seja, “aquele que possui o poder de discutir e decidir sobre os rumos das políticas públicas executadas pelo governo” ou consultivos, aqueles que “tem por função emitir pareceres e dar sugestões sobre as políticas, não possuindo poder decisório” (Martins *et al.*, 2008, p. 159). Nesse aspecto, Feix (2016) complementa que o conselho deliberativo tem a atribuição de ponderar sobre a formulação, as prioridades e o orçamento da política a que se vincula; ainda, as decisões tomadas são de cumprimento obrigatório pelo órgão gestor e podem ser reivindicadas judicialmente quando não acatadas. Já as decisões do conselho consultivo podem ou não ser acatadas pelo gestor e são expressas na forma de recomendações, sugestões e moções.

Segundo Feix (2016) o conselho também assume caráter fiscalizador, na medida que acompanha, controla e aprova (ou não) os atos e aplicação de recursos financeiros do gestor e caráter mobilizador quando assume a incumbência de estimular a participação popular na gestão pública e no acompanhamento das políticas públicas.

Efetividade deliberativa

Na concepção de Avritzer (2011, p. 16-17), a efetividade das Instituições Participativas (IPs) pode ser avaliada sob a luz da teoria da democracia participativa e da democracia deliberativa. Inclusive, o autor sugere que esta análise se dê sob duas dimensões: (i) “a dinâmica que permeia o próprio funcionamento das IPs” e (ii) “a relevância dos momentos deliberativos (e dos momentos não deliberativos) nas políticas públicas.”

Almeida e Cunha (2011, p. 113) acrescentam a possibilidade de uma efetividade deliberativa, “que corresponde à sua capacidade de produzir resultados relacionados às funções de debater, decidir, influenciar e controlar determinada política pública”. E



mais, este conceito estaria ligado à “capacidade efetiva de influenciar, controlar e decidir acerca de elementos centrais de uma política pública” (Cunha, 2009, p. 238).

Essa proposta de efetividade parte de princípios da teoria deliberativa, e se conforma na “institucionalização dos procedimentos, na pluralidade da composição, na deliberação pública e inclusiva, na proposição de novos temas, no controle e na decisão sobre as ações públicas e na igualdade deliberativa entre os participantes” (Almeida; Cunha, 2011, p. 113).

Na concepção de Oliveira, Pereira e Oliveira (2010), existem condições para que a democracia deliberativa se efetive. Entre eles, os autores ressaltam: (i) o debate de todos os interessados em um assunto; (ii) a igualdade política substancial; (iii) o intercâmbio livre de informações (capaz de nivelar conhecimentos), e (iv) a imparcialidade dos métodos de decisão e determinação de pautas.

Entretanto, os autores esclarecem que o atendimento a essas premissas está longe de acontecer; tendo em vista que as “oportunidades (culturais, políticas etc.) e capacidades (econômicas, cognitivas, discursivas etc.) estabelecem censuras e autocensuras que inviabilizam à participação equânime” (Oliveira; Pereira; Oliveira, 2010, p. 438).

Por conseguinte, para que a efetividade deliberativa aconteça de maneira democrática, como deve ser, precisa ser precedida por mudanças nas esferas econômicas e sociais, em busca da universalização de oportunidades educacionais e políticas.

Condições de efetividade dos conselhos gestores na democracia deliberativa

Esta seção descreve as condições de efetividade dos conselhos gestores, em um sistema democrático deliberativo, tendo por base as categorias de análise propostas por Oliveira, Pereira e Oliveira (2010): organização formal, processo deliberativo e desenho interinstitucional. Para fundamentar a análise, cada categoria possui variáveis relacionadas às suas condições de efetividade, que foram aqui compiladas de acordo



com as propostas de Oliveira, Pereira e Oliveira (2010) e de Gouveia *et al.* (2018).

A categoria organização formal contempla as condições formais de efetividade, ou seja, os procedimentos internos e desenho institucional da instituição participativa. Nesse aspecto, têm-se as seguintes variáveis e possibilidades: (i) natureza dos órgãos; (ii) mecanismos de criação; (iii) representatividade e paridade; (iv) distribuição das funções; (v) autonomia deliberativa e (vi) procedimentos pedagógicos (Oliveira; Pereira; Oliveira, 2010; Gouveia *et al.*, 2018).

O primeiro critério, natureza dos órgãos, verificou-se que tipo de poder de decisão está formalmente presente na constituição da instituição participativa; em suma, se ela é deliberativa, consultiva ou fiscalizadora. Essa definição infere a “forma de intervenção do órgão, ou seja, a sua capacidade ou influência decisória” (Gouveia *et al.*, 2018, p. 17).

A variável mecanismos de criação relaciona-se com os documentos que formalizam e regulam a existência das instituições participativas: lei de criação, regulamentos, regimentos. São os documentos que legitimam os conselhos, suas competências e atribuições (Feix, 2016).

A análise da representatividade e paridade pretendeu verificar se existia equilíbrio de poder entre os representantes e se a escolha destes para integrar a instituição participativa é criteriosa. Para Oliveira, Pereira e Oliveira (2010, p. 31), os “processos de eleição (designação social) e indicação (designação governamental) de conselheiros devem ser criteriosos, de modo a agregar aos órgãos indivíduos dotados de vínculos comunitários, virtudes públicas e capacidades analítico-discursivas.”

Com relação a distribuição das funções percebeu-se que essa característica deve resguardar a isonomia na ocupação dos cargos internos e autonomia de decisão na escolha destes; resguardando à instituição participativa de práticas que prejudiquem sua atuação.

Os meios físicos, gerenciais e financeiros compõem a autonomia deliberativa da instituição participativa. Essa vertente analisou a estrutura física, móveis e equipamentos disponíveis para atuação das instituições participativas. Pode incluir o apoio técnico administrativo e a existência, ou não, de secretaria executiva (Gouveia *et*



al., 2018).

Para Oliveira, Pereira e Oliveira (2010, p. 431) “a ação efetiva dos conselhos depende de seus procedimentos pedagógicos”. Esse critério contempla as metodologias que auxiliam a transmissão das informações relacionadas à instituição aos participantes leigos e à sociedade.

Na categoria processo deliberativo, foram avaliadas as condições substantivas de efetividade, ou seja, a dinâmica deliberativa, incluindo as formas de participação e rotinas de argumentação e pactuação. Como critérios de análise têm-se: (i) respeito ao método deliberativo; (ii) linguagem clara; (iii) acesso às sugestões e pautas; (iv) consenso e coerência argumentativos; (v) conexão entre representantes e representados; (vi) poder de contestação pública e (vii) capacitação dos representantes (Oliveira; Pereira; Oliveira, 2010; Gouveia *et al.*, 2018).

O primeiro critério de análise foi o respeito ao método deliberativo. Gouveia *et al.* (2018), esclareceram que contempla a verificação da consolidação do processo democrático de deliberação, que ocorre quando todos os participantes têm espaço de fala e possibilidade de se posicionar, sem censuras ou constrangimentos.

Quanto à vertente linguagem clara, Gouveia *et al.* (2018) esclarecem que as informações devem ser claras e apresentadas de forma didática e acessível. Oliveira, Pereira e Oliveira (2010) ressaltam que discursos especializados, técnicos ou burocráticos não devem ser utilizados como instrumentos de poder e exclusão.

Outra vertente que interfere no conteúdo das deliberações é a seleção de assuntos e pautas. Aqui é avaliada a possibilidade de os representantes e sociedade indicarem pautas e terem acesso a elas antes das reuniões.

A vertente consenso e coerência argumentativa diz respeito à possibilidade dos múltiplos atores que integram uma instituição participativa dialogarem para encontrar soluções coerentes por meio de discurso e argumentação; chegando a um consenso legítimo.

A conexão entre representantes e representados avaliou se os representantes realmente atuam como porta-vozes das necessidades do grupo que representam, se



articulam e levam as demandas da sociedade para as esferas públicas de discussão. Adicionalmente, o poder de contestação pública analisa o vigor do processo deliberativo nas esferas públicas.

A última vertente, capacitação dos representantes, analisa se o representante está preparado para debater suas propostas e atuar no controle social; técnica e politicamente. Ainda, avaliou-se as ações de empoderamento e capacitação propostas.

Por fim, a categoria desenho interinstitucional considerou as condições interinstitucionais de efetividade; em síntese, as ações intersetoriais que poderiam ser viabilizadas por meio das instituições participativas. Os critérios de análise propostos são: (i) articulação social e (ii) conexão com poderes locais (Oliveira; Pereira; Oliveira, 2010; Gouveia *et al.*, 2018).

A articulação social considera que a sociedade precisa se articular para exercer a cidadania ativa nas esferas públicas. Oliveira, Pereira e Oliveira (2010, p. 434) registram que quando a sociedade interage com os conselhos, favorece a “transparência das ações governamentais, a mudança de práticas e concepções e, ainda, a coerência e a viabilidade de programas públicos.”

Finalizando, a vertente conexão com poderes locais investigou as relações da instituição participativa com o poder público. Foi considerada essencial para dar sequência nas decisões tomadas, para que essas se concretizem e tenham continuidade.

Na visão de Gouveia *et al.* (2018, p. 23), esses critérios de análise de efetividade concentram elementos que permitem verificar as condições de participação dos atores sociais e governamentais nas instituições participativas. Contudo, os autores salientam que a “desinformação da sociedade e os elos frágeis entre representantes e representados, podem comprometer a democracia deliberativa,” condição que se agrava com a desarticulação social e o oportunismo governamental.

O desafio consiste em concretizar a participação social efetiva nas instituições participativas, para que essas não se transformem em “meros ratificadores de decisões já tomadas pelo governo” (Gouveia *et al.*, 2018, p. 21).

Dado que as instituições participativas são arranjos institucionais de políticas



públicas, esta seção explanou sobre a efetividade deliberativa dessas instituições. Para os autores, a efetividade pode ser avaliada sob duas dimensões: o funcionamento da IP e a relevância dos momentos deliberativos. Dessa forma, foram propostas categorias de análise, com múltiplas variáveis, com o objetivo de identificar as condições de efetividade dos conselhos gestores.

Metodologia da pesquisa

A proposta metodológica deste estudo caracterizou-se pelo uso do método qualitativo, definido por Creswell e Creswell (2021, p. 3) como “uma abordagem voltada para a exploração e para o entendimento do significado que indivíduos ou os grupos atribuem a um problema social ou humano” e de viés exploratório e descritivo, pois busca recolher informações a respeito do objeto de estudo a fim de descrevê-lo.

Para Gil (2008, p. 27) a finalidade principal da pesquisa exploratória é “desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias” e conseqüentemente, “proporcionar visão geral, de tipo aproximativo, acerca de determinado fato.” O viés descritivo, por sua vez, objetiva descrever as “características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis” (Gil, 2008, p. 28).

Considerando o exposto, a pesquisa enquadrou-se como qualitativa, pois pretendeu analisar a efetividade dos conselhos de políticas públicas sociais de São José dos Pinhais-PR, como instituições participativas. Explorou-se a compreensão das instituições participativas como arranjos institucionais de políticas públicas sociais e sua efetividade em um contexto de democracia deliberativa a partir da caracterização e descrição das particularidades dos conselhos gestores.

O levantamento de dados partiu da análise documental e informações de acesso público disponíveis no Portal dos Conselhos Municipais de São José dos Pinhais-PR⁴, cuja criação também definiu o recorte temporal da pesquisa, o período de 2013 a 2022. Para

⁴ O Portal dos Conselhos Municipais de São José dos Pinhais. Disponível em: <http://conselhos.sjp.pr.gov.br/>. Acesso em:



consecução da proposta, foi utilizada a análise de conteúdo sobre os seguintes documentos: as leis e decretos, incluindo suas alterações, que criam e regulamentam três conselhos; decretos que normatizam os três fundos municipais correlatos; decretos de nomeação dos colegiados; resoluções, portarias, atas e demais informações disponibilizadas no Portal dos Conselhos; planos de ação e relatórios de gestão dos conselhos; além dos planos municipais relacionados aos conselhos em análise.

No total foram lidas as atas de todas as 536 reuniões realizadas durante o período de análise, sendo que desse total: 221 são atas das reuniões do CMDCA, 218 atas das reuniões do CMAS e 97 atas das reuniões do CMDI.

E, a análise e interpretação dos resultados foram feitas a partir das seguintes categorias de análise: (i) participação social e (ii) efetividade dos conselhos gestores.

A Participação Social referiu-se à prática política de atores sociais, categoria teórica da teoria democrática com pesos variáveis segundo as vertentes teóricas e os autores, e procedimento institucionalizado com funções delimitadas por leis e disposições regimentais (Lavalle, 2011). Para Gohn (2011) relaciona-se ao processo social propriamente dito; trata-se das ações concretas, engendradas nas lutas, movimentos e organizações, para realizarem algum intento. Aqui a participação é um meio viabilizador fundamental. Segundo a autora há três formas de participação, a saber: (i) a presencial: forma menos intensa e marginal, com comportamentos receptivos ou passivos; (ii) a ativação: forma na qual o indivíduo desenvolve uma série de atividades a ele delegadas de forma permanente, (iii) a participação (propriamente dita): termo reservado para situações em que o indivíduo contribui direta ou indiretamente para uma decisão política.

Portanto, para analisar a participação social, no âmbito dos três conselhos municipais da área social objetos desta pesquisa, fundamentou-se nas formas de participação proposta por Gohn (2011) e nos cinco níveis de participação discutidos por Ribas (2018): (i) alienação; (ii) consulta; (iii) fiscalização; (iv) cogestão e (v) autogestão.

Já a Efetividade dos Conselhos Gestores corresponde à capacidade de produzir resultados relacionados às funções de debater, decidir, influenciar e controlar



determinada política pública. Gouveia *et al.* (2018) reforçam que efetividade, no âmbito dos conselhos, diz respeito à capacidade das instituições participativas em assegurar a participação social nas deliberações de determinada política pública que será discutida em seu espaço. Neste viés, Oliveira, Pereira e Oliveira (2010) elencam três macrocondições de análise da efetividade das instituições participativas: (i) condições formais de efetividade: elementos relativos à organização formal dos órgãos, procedimentos internos e desenho institucional; (ii) condições substantivas de efetividade: aspectos ligados à sua dinâmica deliberativa, abarcando a participação e rotinas de argumentação e pactuação; e (iii) condições interinstitucionais de efetividade: integram as questões referentes ao elo institucional dos conselhos com segmentos sociais e poderes instituídos. A análise da efetividade dos conselhos municipais enquanto instituições participativas, fundamenta-se nas três macrocondições de propostas por estes autores. A seguir, discorre-se, sucintamente, sobre os conselhos objetos de análise.

O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) foi o primeiro a ser criado, pela Lei Municipal nº 24 de 28 de maio de 1991. Posteriormente, foi criado o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), por meio da Lei Municipal nº 29 de 19 de junho de 1996. Na sequência, a partir da instituição do Estatuto do Idoso pela Lei Federal nº 10.471 em 1º de outubro de 2003, surgem os conselhos da área e, conseqüentemente, o Conselho Municipal dos Direitos do Idoso (CMDI) do Município, instituído pela Lei Municipal nº 666 de 10 de dezembro de 2004.

Os três conselhos são paritários, como preconiza a legislação, o que significa que o total de conselheiros é distribuído igualmente entre representantes do governo e representantes da sociedade civil. As Secretarias que compõem a representação governamental são definidas na lei de criação de cada conselho e seus representantes são indicados pelo chefe do Poder Executivo a cada mandato. Nos três conselhos, a legislação define que os representantes da sociedade civil devem ser eleitos por seus pares em Conferência Municipal ou fórum específico; sendo que para as entidades representativas do setor concorrerem a uma cadeira, estas precisam ter inscrição ativa



e estar com a documentação em dia junto ao respectivo conselho. Outras características são retratadas no quadro 1, que apresenta um comparativo entre os três conselhos.

Quadro 1 – Características gerais dos conselhos

CONSELHO	CMDCA – Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente	CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social	CMDI – Conselho Municipal dos Direitos do Idoso
Nº DE CONSELHEIROS TITULARES	16	12	12
REPRESENTAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL	Entidades representativas do setor	Entidades representativas do setor, Usuários e Trabalhadores da área	Entidades representativas do setor
MESA DIRETORA	Presidente, Vice-presidente, 1º Secretário	Presidente, Vice-presidente, 1º Secretário, 2º Secretário	Presidente, Vice-presidente, 1º Secretário, 2º Secretário
MANDATO	3 anos	2 anos	2 anos
NATUREZA	Órgão consultivo, deliberativo e fiscalizador	Órgão permanente, deliberativo, normativo e fiscalizador	Órgão permanente, consultivo, deliberativo e fiscalizador

Fonte: Autoria própria (2023).

Como pode ser observado no quadro 1, os três conselhos são deliberativos, ou seja, têm a competência legal para discutir, intervir e decidir sobre as políticas públicas, além de deliberar sobre as prioridades e o orçamento da política a que se vincula. Ainda, quanto ao tempo de permanência de cada representante no colegiado, os três conselhos permitem uma recondução, vinculada à pessoa do representante, independente da condição de titular ou suplente. Sobre a mesa diretiva, os conselhos promovem a alternância na presidência e vice-presidência entre representante do governo e da sociedade civil a cada gestão, conforme recomendam os conselhos nacionais das áreas.

Quanto à representatividade percebeu-se um equilíbrio, considerando que os mecanismos legais garantem suas composições e com isso a equiparação das forças entre sociedade civil e governo, com todos os conselhos com o mesmo poder de fala e decisão. Ainda, o fato de algumas instituições da sociedade civil serem recorrentes no conselho, demanda que seus pares confiam na sua atuação e, portanto, os escolhem



frequentemente como seus porta-vozes, validando a conexão desejada entre representantes e representados.

Resultados

Em relação às formas e níveis de participação social, percebeu-se que a participação social pode acontecer em momentos e formas diferentes para cada pessoa, de acordo com sua capacidade de entendimento e compreensão política. Durante a pesquisa ficou evidenciado que para que essa participação aconteça de fato é imprescindível existirem instâncias participativas, neste caso os conselhos gestores, que propiciem o exercício da democracia deliberativa. Estes são pontos que nortearam toda a pesquisa.

Os grupos representativos que formam os colegiados do Conselho Municipal de Assistência Social, do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e do Conselho Municipal dos Direitos do Idoso, foram identificados na pesquisa e, com efeito, atendem ao previsto na legislação municipal e estão adequados às recomendações dos Conselhos Estadual e Nacional de cada área. Observou-se que a representação é legítima, pois os conselheiros foram eleitos ou indicados pelos segmentos que representam.

Os colegiados têm composição paritária entre sociedade civil e governo, o que contribui para o equilíbrio de poderes nas discussões; além disso, os representantes do governo são das secretarias municipais das áreas mais compatíveis e relacionadas com cada política, como saúde, educação e a própria assistência social.

Observou-se que nos conselhos em análise se destacou a participação propriamente dita, pois os conselheiros contribuem direta ou indiretamente para a decisão política. Já o nível de participação transita entre fiscalização, na medida em que o colegiado acompanha e fiscaliza as ações, programas, projetos e distribuição de recursos relacionados às políticas públicas sociais e cogestão, pois existe a tomada de decisão conjunta entre sociedade civil e governo.



Em relação às condições de efetividade dos conselhos, analisando a macrocondição formal, foi possível identificar que as atribuições dos conselhos estão caracterizadas nas leis e regulamentos específicos e são compatíveis com suas funções deliberativas, fiscalizatórias, normativas e de controle social. Os regulamentos dos conselhos também orientam outros aspectos formais, como a composição, a dinâmica de funcionamento das reuniões, a competência e divisão dos trabalhos nas comissões específicas e as atribuições da mesa diretora. Acrescenta-se que os conselhos dispõem de apoio técnico e administrativo, recursos físicos, tecnológicos e financeiros disponibilizados pelo gestor, no caso a Secretaria Municipal de Assistência Social.

Outra ocorrência que merece destaque é a existências de decretos específicos, que regulamentam os fundos municipais vinculados a cada conselho e que apresentam as orientações relacionadas ao seu funcionamento, como os objetivos do fundo, os aspectos operacionais, as formas de entrada de recursos e as possibilidades de destinação de recursos.

Sobre as condições substantivas de efetividade, ao relacionar as entidades que participaram dos conselhos durante o período em análise (2013 a 2022) foi possível observar que a maioria tem presença recorrente, não só no mesmo conselho como tem participação comum entre eles. É perceptível que a participação constante em um mesmo conselho fortalece a atuação da sociedade civil, pois a experiência e conhecimentos adquiridos durante a gestão potencializam a atuação e representação no colegiado. Ficou demonstrado também que os conselheiros, tanto da sociedade civil quanto do governo, são assíduos nas reuniões, o que reforça a participação efetiva de ambos os segmentos.

Para compreender melhor as pautas, os temas que predominaram durante as reuniões dos Conselhos foram agrupados e subdivididos em assuntos internos e assuntos públicos, sendo que os primeiros se caracterizam pelos temas relacionados ao próprio funcionamento do conselho e os segundos com os assuntos que se relacionam com a agenda das políticas públicas no município. Nesse aspecto, verificou-se a predominância de discussões dos temas relacionados aos assuntos públicos, com ênfase



nas pautas de Finanças e Controle Social; temas tidos como substantivos para qualificar a atuação dos conselhos.

Nesse íterim, tem-se a dinâmica do processo decisório nos conselhos, com foco nos atores dominantes durante os debates que acontecem durante as reuniões. Para tanto, foram identificados o ator que inicia o debate, a participação no debate e a contestação no debate. Quanto à esse aspecto, constatou-se uma presença mais expressiva dos representantes do segmento governamental seja iniciando o debate ou participando ativamente deste. Compreendeu-se que os conselhos analisados se caracterizam como um arranjo institucional cunhado na democracia deliberativa, comprometido com o debate fundamentado e a escolha do melhor argumento para a tomada de decisão. Também se identificou a ausência de contestação significativa, o que é preocupante, pois pode indicar a existência de consensos quanto aos temas em discussão por desconhecimento ou mesmo por receio do conselheiro em emitir opinião ou se posicionar contrário.

Evidenciou-se que em todos os conselhos a Secretaria Executiva participou ativamente das discussões, ainda que não tenha poder de voto, o que sinaliza o potencial técnico e sua importância enquanto órgão de apoio técnico e administrativo e suporte aos colegiados.

Nesse contexto, cumpre reforçar a importância de o colegiado implantar um plano de capacitação contínuo e interdisciplinar, a fim de subsidiar a atuação plena dos seus membros, visando à eficácia do desempenho coletivo.

Por fim, a última etapa do processo decisório nos conselhos é a tomada de decisão em si, que se relaciona ao tipo de deliberação emitida pelos conselhos, que foram categorizadas em decisões fortes e decisões fracas, de acordo com Schevisbiski, Sales e Fuks (2004). Neste aspecto, as análises apontaram para predominância de decisões fracas, que são aquelas de cunho meramente formal, como os encaminhamentos de documentos, as respostas aos convites, divulgação de eventos entre outros; em detrimento das decisões fortes e substantivas, que são aquelas que impactam diretamente a política pública social de cada conselho. Evidenciou-se assim que a maior



parte das deliberações dos conselhos ainda são relacionadas aos temas de menor importância para construção efetiva de políticas públicas. Do total de 1.391 decisões tomadas pelos conselhos, 495 (36%) são decisões fortes e substantivas pois trata-se das Resoluções, Prestação de Contas e Destinação de Recursos e 896 (64%) são decisões fracas, as que se referem aos Encaminhamentos e Aprovação.

E sobre as condições interinstitucionais de efetividade, observou-se que o indicativo mais expressivo de interinstitucionalidade se constitui na sua própria composição dos conselhos, pois os conselheiros são signatários daqueles que representam e promovem a interlocução entre conselhos, secretarias e entidades. Destaca-se que os conselhos analisados ao ter cadeira na composição de outros conselhos, comitês e comissões, podem alinhar a proposição e acompanhamento de políticas relacionadas ao seu fim, atuando de maneira mais abrangente no município.

No mesmo sentido, a participação e presença dos conselheiros em eventos de cunho municipal, estadual e nacional, contribui para a articulação intersetorial e para a formulação de propostas e demandas de políticas públicas, visando a promoção e proteção social e os interesses da coletividade.

Avaliando as condições de efetividade propostas, considerou-se que o Conselho Municipal de Assistência Social, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e o Conselho Municipal dos Direitos do Idoso no geral apresentaram condições de efetividade e cumprem seu papel enquanto instâncias participativas de democracia deliberativa. Esses conselhos gestores garantem a participação da sociedade na definição das políticas públicas sociais do município. A pesquisa constatou que a efetividade deliberativa ficou evidenciada com base na maioria das ações deliberadas, que são sobre o papel das próprias políticas públicas, ou seja, sobre a destinação e prestação de contas dos recursos financeiros para realização de políticas públicas (Cunha, 2009; Almeida; Cunha, 2011). Tais decisões deliberativas são realizadas a partir da institucionalização dos procedimentos internos de cada conselhos gestor, da pluralidade de sua composição, que propõem pautas, realizam controle de suas ações e direcionam o orçamento para políticas prioritárias.



Estas características mostraram que o trabalho dos conselhos está baseado nos princípios da teoria deliberativa (Almeida; Cunha, 2011). Os resultados gerados pela composição e forma de organização das atividades dos conselhos gestores sobre as políticas públicas mostraram que a maioria das deliberações é orientada para os resultados das políticas públicas. Nestas condições, pode-se perceber a efetividade da democracia deliberativa quando há um debate entre os conselheiros sobre as pautas e deliberações, ainda que mostrem resultados com ausência de embates políticos e conflitos. Tem-se também a igualdade política substancial vista no poder igualitário do voto de cada representante e a comunicação prévia das pautas a serem debatidas. No entanto, em relação a imparcialidade da determinação das pautas e dos métodos decisórios não foi possível constatar apenas pela leitura das atas. Ademais, perceber que todas as atas estão dispostas nas páginas virtuais dos conselhos gestores demonstra o compromisso destas instituições com a transparência de informações e prestação de contas, mas dependendo do grau de escolaridade, capacidades social e econômica, e faixa etária do cidadão interessado, a forma de apresentação das informações pode ser inacessível, ou seja, não há espaços apropriados e destinados para crianças e jovens, principalmente quando se trata de um conselho específico para esta faixa etária; nem formas de comunicação diferenciada para a população com menor grau de instrução formativa e política (Oliveira; Pereira; Oliveira, 2010).

Ressalta-se que a pesquisa foi realizada a partir de análise documental, o que pode refletir nos resultados obtidos, considerando que o registro das falas nem sempre indica todas as nuances dos debates efetivados.

Considerações finais

O objetivo principal desta pesquisa foi analisar a efetividade dos conselhos de políticas públicas sociais de São José dos Pinhais-PR, como instituições participativas. Com essa finalidade, o referencial teórico buscou compreender os conselhos gestores como arranjos institucionais participativos de políticas públicas sociais e sua



efetividade em um contexto de democracia deliberativa.

Os principais resultados evidenciaram que embora os três conselhos analisados apresentem condições que demonstraram a efetividade deliberativa, eles carecem de alguns aspectos que reforçam as condições de efetividade.

Por exemplo, a inclusão de mais procedimentos pedagógicos e de capacitação continuada, poderia contribuir para debates e decisões mais focados nas políticas públicas. A falta desses quesitos pode refletir na ausência de conflitos e embates nos processos deliberativos, bem como na diversidade nas relações interinstitucionais.

O processo de capacitação deve ser contínuo e interdisciplinar, a fim de subsidiar a atuação plena dos conselheiros e a eficácia do desempenho coletivo. As ações de qualificação e capacitação nos conselhos devem ir além da formação inicial oferecida nas trocas de gestão, uma vez que o representante que vier a ser substituído ao longo do percurso pode não estar preparado para as atribuições do cargo.

Nesse sentido, o Portal dos Conselhos Municipais é um instrumento que contribui para formação e transparência das ações da gestão, pois permite o acesso público a uma ampla variedade de informações sobre os conselhos. A disponibilização das pautas, atas, resoluções e outros documentos, permite que os interessados possam acompanhar a atuação dos conselhos.

No entanto, é importante salientar que, para que seja um instrumento efetivo para o fortalecimento dos conselhos, deve-se manter as páginas atualizadas, inserindo os conteúdos regularmente, de preferência logo que forem produzidos. Isso incentiva a consulta e dá credibilidade aos atos dos conselhos; além de atender ao princípio de transparência da governança pública.

Referências

ALMEIDA, D. C. R. de; CUNHA, E. S. M. A Análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes. *In*. PIRES, R. R. C. (org.) *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011. (Diálogos para o desenvolvimento; 7). p. 109-123.



AVRITZER, L. A. Qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In. PIRES, R. R. C. (org.) *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011. (Diálogos para o desenvolvimento; 7). p. 13-25.

AVRITZER, L. A. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, v. 14, n. 1, p. 43-64, jun. 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/SXb5hxxKDHgM3Y9YMvRgMzN/?lang=pt#>. Acesso em: 20 out. 2022.

AVRITZER, L. A. Teoria democrática, esfera pública e participação local. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 1, n. 2, p. 18-43, jul./dez. 1999.

CRESWELL, J. W.; CRESWELL, J. D. *Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto*. 5. ed. Porto Alegre: Penso, 2021.

CUNHA, E. S. M. *Efetividade deliberativa: estudo comparado de Conselhos Municipais de Assistência Social (1997/2006)*. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade Federal de Minas Gerais, Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Belo Horizonte, 2009.

DAHL, R. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2005.

FEIX, R. A. (org). *Controle social, avaliação e monitoramento de políticas públicas*. Palmas, TO: Unitins, 2016.

GARCIA, L. M. Controle social dos gastos públicos: fundamentação, limites e possibilidades. In. BUGARIN, M. S.; VIEIRA, L. M.; GARCIA, L. M. *Controle dos gastos públicos no Brasil: instituições oficiais, controle social e um mecanismo para ampliar o envolvimento da sociedade*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, 2003.

GIL, A. C. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOHN, M. da G. Conselhos gestores e gestão pública. *Ciências Sociais Unisinos*, Rio Grande do Sul, v. 42, n. 1, p. 5-11, jan./abr. 2006.

GOHN, M. da G. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

GOHN, M. da G. Gestão pública e os conselhos: revisitando a participação na esfera institucional. *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*, Brasília, v. 10, n. 3, p. 1-15, 2016.



GOMES, E. G. M. Conselhos gestores de políticas públicas. *Cadernos EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 4, p. 894-909, out./dez. 2015.

GOUVEIA, A. G. P. *et al.* Efetividade das instituições participativas no Brasil no processo de participação social e de deliberação. *Espacios Públicos*, v. 21, n. 51, p. 7-27, jan./abr. 2018. Disponível em:

https://www.redalyc.org/journal/676/67658324001/html/#redalyc_67658324001_ref45. Acesso em: 20 out. 2022.

HABERMAS, J. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HABERMAS, J. *Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *Perfil dos municípios brasileiros: 2018*. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em:

<https://biblioteca.ibge.gov.br/biblioteca-catalogo.html>. Acesso em: 09 nov. 2022.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. *Conselhos nacionais: perfil e atuação dos conselheiros*. Relatório de pesquisa. Brasília: IPEA, 2013.

LAVALLE, A. G. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: PIRES, R. R. C. (org.) *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011. (Diálogos para o desenvolvimento; 7). p. 33-42.

MARTINS, M. F. *et al.* Conselhos municipais de políticas públicas: uma análise exploratória. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 59, n. 2, p. 151-185, abr./jun. 2008.

MIGUEL, L. F. Teoria democrática atual: esboço de mapeamento. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais BIB*, São Paulo, n. 59, p. 5-42, 2005.

Disponível em: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/280/553>. Acesso em: 20 out. 2022.

OLIVEIRA, V. C. da S.; PEREIRA, J. R.; OLIVEIRA, V. A. R. de. Os conselhos gestores municipais como instrumentos da democracia deliberativa no Brasil. *Cadernos Ebape*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 3, p. 427-437, set. 2010. Disponível em: <https://biblotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cadernosebape/article/view/5165>. Acesso em: 10 jun. 2021.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. de A. (eds.) *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: IPEA, 2014. p. 15-30.



RIBAS, J. A. N. *Relações de poder na elaboração do planejamento governamental municipal: o caso da microrregião de Ponta Grossa/Paraná pela ótica da elite política executiva*. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Programa de Pós-graduação em Planejamento e Governança Pública, Curitiba, 2018.

SANTOS, B. de S.; AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático. *In*. SANTOS, B. de S. (org.) *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 39-82

SCHEVISBISKI, R. S.; SALES, M. R. P. e FUKS, M. O controle social na política de saúde: um estudo sobre o Conselho Municipal de Saúde de Curitiba (1991-2001). *In*. FUKS, M.; PERISSINOTTO, R. M.; SOUZA, N. R. (orgs.) *Democracia e participação: os conselhos gestores do Paraná*. Curitiba: Editora da UFPR, 2004. p. 105-119.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. *In*: DAGNINO, E. (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 47-103.

Recebido em: 08/02/2024

Aceito em: 18/11/2024