

UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ

MONIQUE DA COSTA MARTINS

**A EFETIVIDADE DOS CONSELHOS COMO INSTITUIÇÕES
PARTICIPATIVAS: O CASO DOS CONSELHOS DE POLÍTICAS
SOCIAIS DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS/PR**

CURITIBA

2023

MONIQUE DA COSTA MARTINS

**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**

Dissertação apresentada como requisito para obtenção do título de Mestre em Planejamento e Governança Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR).

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Maria Lucia Figueiredo Gomes de Meza

CURITIBA

2023



[4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

Esta licença permite compartilhamento, remixe, adaptação e criação a partir do trabalho, mesmo para fins comerciais, desde que sejam atribuídos créditos ao(s) autor(es). Conteúdos elaborados por terceiros, citados e referenciados nesta obra não são cobertos pela licença.



Ministério da Educação
Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Campus Curitiba



MONIQUE DA COSTA MARTINS

**A EFETIVIDADE DOS CONSELHOS COMO INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS: O CASO DOS
CONSELHOS DE POLÍTICAS SOCIAIS DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS/PR**

Trabalho de pesquisa de mestrado apresentado como requisito para obtenção do título de Mestre Em Planejamento E Governança Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Área de concentração: Planejamento Público E Desenvolvimento.

Data de aprovação: 12 de Dezembro de 2023

Dra. Maria Lucia Figueiredo Gomes De Meza, Doutorado - Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Dra. Leilah Santiago Bufrem, Doutorado - Universidade Federal da Paraíba (Ufpb)

Dr. Rogerio Allon Duenhas, Doutorado - Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Documento gerado pelo Sistema Acadêmico da UTFPR a partir dos dados da Ata de Defesa em 13/12/2023.

Dedico este trabalho a minha família, por todo
o apoio e compreensão durante os momentos
de ausência

RESUMO

A Constituição Federal de 1988 instituiu uma série de mecanismos e instâncias participativas, como orçamento participativo, audiências públicas, conferências e conselhos gestores. E, com isso, abriu 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. A proliferação de conselhos gestores ou de políticas públicas no país, como instituições de participação direta, tem sido intensa, e ainda que diversos estudos de diferentes aspectos relacionados aos conselhos tenham sido desenvolvidos nos últimos anos, percebe-se uma lacuna quanto a avaliação da efetividade de sua atuação nas políticas públicas em nível municipal. Nesse contexto, têm-se o seguinte problema de pesquisa: os conselhos de políticas públicas sociais são instituições efetivamente participativas? E como objeto de estudo os conselhos de políticas sociais de São José dos Pinhais, PR. Para responder essa questão, a fundamentação teórica relacionada a Teoria Democrática, Arranjos Institucionais de Políticas Públicas e sua Efetividade norteou o desenvolvimento desta pesquisa. Quanto aos procedimentos metodológicos, a pesquisa caracteriza-se pela abordagem qualitativa de finalidade aplicada, com viés exploratório e descritivo, utilizando o método bibliográfico e documental. Para alcançar os objetivos da pesquisa optou-se pelo levantamento de dados a partir das informações de acesso público e para análise do conteúdo foram atribuídas as seguintes categorias de análise: participação social e efetividade dos conselhos gestores como instituições participativas. Considerando que em uma sociedade com tantas demandas e intensa exclusão social, a participação social efetiva pode ser um meio para elaborar políticas públicas em consonância com as necessidades da população, o que justifica a relevância desse estudo. Os principais resultados mostram que a efetividade dos conselhos gestores está presente no que se refere à macrocondição organização formal; no entanto, ao analisar as macrocondições dos processos deliberativos e dos desenhos institucionais, verifica-se uma efetividade parcial devido a predominância dos atores governamentais nas deliberações e a ausência de conflitos nas tomadas de decisões, o que pode significar a necessidade de capacitação para uma atuação mais proativa e equânime de todos os conselheiros; e por outro lado, a necessidade da diversificação das interações interinstitucionais para além da composição dos conselhos, que poderia fortalecer o papel interinstitucional dos conselheiros. Enfim, a efetividade deliberativa ficou evidenciada com base nas ações deliberadas, predominantemente, para a realização das políticas públicas, e na composição e organização das atividades dos conselhos gestores. A partir de tais resultados, espera-se que possam ser utilizados para a reflexão sobre o papel dos participantes de conselhos, o fortalecimento de tomadas de decisões e acompanhamento das políticas públicas e para o aperfeiçoamento do colegiado dos conselhos gestores municipais.

Palavras-chave: instituições participativas; conselhos gestores de políticas públicas; efetividade deliberativa; conselhos municipais.

ABSTRACT

The 1988 Federal Constitution established a series of participatory mechanisms and instances, such as participatory budgeting, public hearings, conferences and management councils. And, with this, it opened space for democratic participation in the elaboration and monitoring of public policies. Since then, the right to social participation has been elevated to a constitutional principle, consolidating the possibilities of implementing participatory democracy. The proliferation of management councils or public policies in the country, as institutions of direct participation, has been intense, and although several studies on different aspects related to councils have been developed in recent years, there is a gap in the assessment of effectiveness of its performance in public policies at the municipal level. In this context, we have the following research problem: Are social public policy councils effectively participatory institutions? and as an object of study the social policy councils of São José dos Pinhais, PR. To answer this question, the theoretical foundation related to Democratic Theory, Institutional Arrangements of Public Policies and their Effectiveness guided the development of this research. With regard to methodological procedures, the research is characterized by a qualitative approach and applied purpose, with an exploratory and descriptive bias, using the bibliographic and documentary method. To 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. Considering that in a society with so many demands and intense social exclusion, effective social participation is a means of developing public policies in line with the needs of the population, which justifies the relevance of this study. The main results show that the effectiveness of management councils is present with regard to the formal organization macrocondition; However, when analyzing the macro conditions of deliberative processes and institutional designs, we found partial effectiveness due to the predominance of government actors in deliberations and the absence of conflicts in decision-making, which may mean the need for training for more proactive action. and equality of all counselors; and on the other hand, the need to diversify interinstitutional interactions beyond the composition of councils, which could strengthen the interinstitutional role of counselors. Finally, the deliberative effectiveness was evidenced based on the deliberate actions, predominantly, to implement public policies, in the composition and organization of the activities of the management councils. From such results, it is expected that they can be used to reflect on the role of council participants, strengthen decision-making and monitoring of public policies and improve the collegiality of municipal management councils.

Keywords: participatory institutions; public policy management councils; deliberative effectiveness; municipal councils.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Relação dos conselhos de políticas públicas sociais selecionados para pesquisa	44
Quadro 2 – Dados sobre as formas e níveis de participação social.....	46
Quadro 3 – Dados sobre as macrocondições de análise da efetividade das Instituições Participativas	47
Quadro 4 – Institucionalização dos conselhos.....	56
Quadro 5 – Estrutura formal dos conselhos.....	58
Quadro 6 – Representação governamental nos conselhos.....	59
Quadro 7 – Número de gestão que as entidades participaram dos conselhos (2013-2022).....	65
Quadro 8 – Participação formal do CMAS, CMDCA E CMDI em outras instâncias	83

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Mapa de São José dos Pinhais/PR	50
Figura 2 – Pirâmide etária de São José dos Pinhais/PR.....	51

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Receitas da Secretaria Municipal de Assistência Social (2022-2025)	53
Tabela 2 – Recursos alocados nos fundos municipais (2018-2023)	54
Tabela 3 – Assiduidade no CMDCA por segmento (2013-2022)	68
Tabela 4 – Assiduidade no CMAS por segmento (2013-2022)	69
Tabela 5 – Assiduidade no CMDI por segmento (2013-2022)	70
Tabela 6 – Temas dominantes nas discussões dos conselhos (2013-2022)	72
Tabela 7 – Ator que inicia o debate por segmento (2013-2022)	75
Tabela 8 – Participação no debate por segmento (2013-2022)	77
Tabela 9 – Contestação no debate por segmento (2013-2022)	78
Tabela 10 – Tipo de deliberação emitida pelos conselhos (2013-2022)	80

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AFPM	Associação dos Funcionários Públicos Municipais
APMIF	Associação de Proteção à Maternidade, Infância e Família
APPAM	Associação de Pais e Amigos dos Portadores de Mielomeningocele
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CMDCA	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
CMDI	Conselho Municipal dos Direitos do Idoso
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CRP	Conselho Regional de Psicologia
FEAS	Fundo Estadual de Assistência Social
FEMAM	Federação das Associações de Moradores
FIA	Fundo Estadual para Infância e Adolescência
FIPAR	Fundo Estadual dos Direitos do Idoso
FMDCA	Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
FMDI	Fundo Municipal dos Direitos do Idoso
FNAS	Fundo Nacional da Assistência Social
FOMTSUAS	Fórum dos trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social
GGI	Gabinete de Gestão Integrada
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPARDES	Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
PPA	Plano Plurianual
PREV-SJP	Previdência Social dos Servidores Públicos do Município de São José dos Pinhais
SEMAS	Secretaria Municipal de Assistência Social
SEMED	Secretaria Municipal de Educação
SEMGOV	Secretaria Municipal de Governo
SEMMA	Secretaria Municipal de Meio Ambiente
SEMPHAD	Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Econômico
SEMS	Secretaria Municipal de Saúde
SEMUSEG	Secretaria Municipal de Segurança
SINSEP	Sindicato dos Servidores Públicos Municipais
SUAS	Sistema Único da Assistência Social
UTFPR	Universidade Tecnológica Federal do Paraná

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
1.1 Tema e problema de pesquisa	14
1.2 Objetivos de pesquisa	14
1.2.1 Objetivo geral	14
1.2.2 Objetivos específicos.....	14
1.3 Justificativa e relevância do estudo	15
1.4 Aderência ao programa	15
2 A EFETIVIDADE DAS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS	17
2.1 Teoria democrática	17
2.1.1 Democracia representativa.....	19
2.1.2 Democracia participativa	20
2.1.3 Democracia deliberativa	23
2.2 Instituições participativas como arranjos institucionais de políticas públicas	26
2.2.1 Arranjos institucionais.....	26
2.2.2 Instituições participativas.....	28
2.2.3 Políticas públicas.....	32
2.3 Efetividade das instituições participativas nas políticas públicas	34
2.3.1 Efetividade deliberativa	34
2.3.2 Condições de efetividade dos conselhos gestores na democracia deliberativa	36
3 METODOLOGIA DA PESQUISA	40
3.1 Caracterização da pesquisa	40
3.2 Delineamento da pesquisa	43
3.3 Delimitação da pesquisa	44
3.4 Categorias de análise	45
3.5 Limitações da pesquisa	48
4 EFETIVIDADE DOS CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SOCIAIS DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS/PR	49
4.1 O município de São José dos Pinhais/PR e a Secretaria Municipal de Assistência Social	49

4.2 Macrocondições formais de efetividade dos conselhos gestores: aspectos normativos, estruturais e representativos dos conselhos de políticas públicas de sociais do município de São José dos Pinhais/PR.....	55
4.3 Macrocondições substantivas de efetividade dos conselhos gestores: Formas e níveis de participação nos conselhos de políticas públicas sociais do município de São José dos Pinhais/PR.....	64
4.3.1 Formas de participação nos conselhos de políticas públicas sociais do município de São José dos Pinhais/PR.....	65
4.3.2 Níveis de participação nos conselhos de políticas públicas sociais do município de São José dos Pinhais/PR.....	71
4.4 Macrocondições interinstitucionais de efetividade dos conselhos gestores o desenho interinstitucional nos conselhos de políticas públicas sociais do município de São José dos Pinhais/PR.....	83
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	85
REFERÊNCIAS.....	91

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 é o principal marco regulatório que abre espaço para a participação social e democrática na elaboração e fiscalização das políticas públicas, como preconiza o inciso II, do artigo 204: “II-participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.” (Brasil, 1988).

Desde então, o direito à participação social foi elevado a princípio constitucional, consolidando as possibilidades de implementar a democracia participativa. Para tanto, entre os mecanismos previstos na legislação, destacam-se o orçamento participativo, os conselhos gestores, o plano diretor e as audiências públicas.

É a partir do marco legal que surgem os conselhos gestores de políticas públicas, objeto desse estudo. 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.”

Passados mais de 30 anos do marco legal, ainda não se pode afirmar que esse papel vem sendo cumprido a contento; que suas diretrizes são realmente priorizadas na elaboração das políticas públicas vigentes ou, ainda, que a função dos conselhos vem sendo efetivamente desempenhada (Gohn, 2011; Avritzer; 2008).

Ainda que diversos estudos quanto a diferentes aspectos relacionados aos conselhos tenham sido desenvolvidos nos últimos 30 anos, percebe-se uma lacuna quanto à avaliação da efetividade de sua atuação nas políticas públicas. Ademais, tratando-se de conselhos de âmbito municipal, pouco se registra quanto aos efeitos do controle social exercido no local onde se inserem.

1.1 Tema e problema de pesquisa

O tema de pesquisa deste estudo é “Efetividade das Instituições Participativas”, apresentando o seguinte problema de pesquisa: *Os conselhos de políticas públicas sociais são instituições efetivamente participativas?*

1.2 Objetivos de pesquisa

Com o intuito de responder à questão problema da pesquisa, propõe-se os seguintes objetivos geral e específicos.

1.2.1 Objetivo geral

Analisar a efetividade dos conselhos de políticas públicas sociais de São José dos Pinhais, PR, como instituições participativas.

1.2.2 Objetivos específicos

Com o propósito de atingir o objetivo geral, apresentam-se os seguintes objetivos específicos:

- a) compreender as instituições participativas como arranjos institucionais de políticas públicas sociais e sua efetividade em um contexto de democracia deliberativa;
- b) identificar os grupos representativos que formam os colegiados do Conselho Municipal de Assistência Social, Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e Conselho Municipal dos Direitos do Idoso de São José dos Pinhais/PR;
- c) descrever as formas e níveis de participação da sociedade civil nos conselhos de políticas públicas sociais; e
- d) analisar as condições de efetividade dos conselhos gestores objeto

dessa pesquisa a partir das macrocondições de análise: organização formal, processo deliberativo e desenho interinstitucional.

1.3 Justificativa e relevância do estudo

A proliferação de conselhos gestores ou de políticas públicas no país, como instituições de participação direta, tem sido intensa, 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).

Especificamente no caso dos Conselhos Municipais de Assistência Social percebe-se esse aumento ao considerar que em 1999 existiam conselhos em 91,6% dos municípios; em 2001 passa para 93,1% e tanto em 2013 quanto em 2018, o conselho estava presente em 99,9% dos municípios (IBGE, 2003; 2014; 2019).

Percebe-se que em uma sociedade com tantas demandas e intensa exclusão social, a participação social efetiva pode ser um meio para elaborar políticas públicas em consonância com as necessidades da população.

Em São José dos Pinhais, PR 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.

Mediante o exposto, é pertinente tomar os conselhos municipais como objeto de estudo, nesse caso especificamente o Conselho Municipal da Assistência Social, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e o Conselho Municipal dos Direitos do Idoso, de São José dos Pinhais, PR, a fim de avaliar a efetividade da participação e deliberação sociais como arranjos institucionais.

1.4 Aderência ao programa

Analisar a efetividade da existência dos Conselhos Gestores e pensar mecanismos que estimulem o controle e a participação social nestes espaços vem

ao encontro do que preconiza a linha de pesquisa Planejamento e Políticas Públicas, visto que busca pesquisar os processos de planejamento e implementação das políticas públicas, com enfoque às voltadas aos territórios e a “relação destas com a condição de vida dos cidadãos, as necessidades da população e as condições da realidade local para a qual estão sendo desenvolvidas” (Universidade Tecnológica Federal do Paraná, 2022).

Nesse contexto, pretende-se investigar como as ações e deliberações exercidas por um Conselho Gestor podem de fato impactar na formulação de políticas públicas sociais que levem em conta as necessidades da população, visando melhoria nas condições de vida e desenvolvimento do território.

Especificamente quanto ao projeto “Políticas Públicas em Perspectiva: Análises e Processos”, a intenção é analisar se a atuação dos Conselhos de Políticas Públicas Sociais, enquanto instância de participação popular, deliberativa e colegiada, vêm cumprindo seus objetivos. Afinal, cabe a população ocupar os espaços públicos de participação democrática, fortalecendo assim a sociedade civil, a construção de sujeitos coletivos e as novas formas de fazer política com foco em uma identidade social.

Para responder à questão problema: *os conselhos de políticas públicas sociais são instituições efetivamente participativas*, esta pesquisa está dividida em 5 seções. Após esta introdução, na segunda seção o objetivo é compreender as instituições participativas como arranjos institucionais de políticas públicas sociais e sua efetividade em um contexto de democracia deliberativa. Para tanto, a partir da discussão sobre participação, caracterizam-se os arranjos institucionais, as instituições participativas e as Políticas Públicas para compreender as possibilidades de formas de participação e controle social em cada tipo de instância com foco na análise da efetividade dos conselhos de políticas públicas sociais como instituições participativas. A terceira seção retrata o desenho da pesquisa e os procedimentos metodológicos adotados para atender os seus objetivos. Na sequência, o levantamento e análise dos dados, parte fundamental da pesquisa, integram a quarta seção. Para tratamento e organização dos dados, identificados na análise de conteúdo dos documentos, foram utilizados tabelas e quadros. Por fim, a quinta seção é dedicada as considerações finais e recomendações da pesquisa.

2 A EFETIVIDADE DAS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS

Para compreender os conselhos gestores como arranjos institucionais participativos, em um contexto de democracia deliberativa, inicialmente discute-se a noção de participação a partir da Teoria Democrática Contemporânea e o conceito de poliarquia de Robert Dahl, considerando os variados tipos de democracia: representativa, participativa e deliberativa.

Em seguida, cabe caracterizar os arranjos institucionais, as instituições participativas e as políticas públicas a fim de discutir em que aspectos se relacionam e quais as formas de participação e controle social que estas instituições possibilitam.

Por fim, ao tratar da efetividade dos conselhos de políticas públicas sociais como instituições participativas, será apresentado um panorama da efetividade deliberativa e as condições e os aspectos que podem ser utilizados para analisar a efetividade dos conselhos à luz da democracia deliberativa.

2.1 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”¹, 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 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.

¹Trecho do Discurso de Gettysburg, proferido em 18 de novembro de 1863.

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, pela qual “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” (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 a 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.

2.1.1 Democracia representativa

A democracia representativa, considerada por alguns teóricos como democracia indireta ou semidireta, em essência é a organização política em que a participação popular se restringe a prática do voto. Nesse regime, o cidadão tem o direito de escolher os representantes políticos que tomarão as decisões por ele.

Bobbio (1997, p. 44) considera a democracia representativa a vertente em que “as deliberações coletivas, isto é, as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para esta finalidade”.

Sob o mesmo ponto de vista, Hirst² (1992 *apud* Oliveira; Pereira; Oliveira, 2010, p. 432) tratando de democracia representativa, expõe dois problemas: o baixo envolvimento popular nas decisões políticas e a limitada prestação de contas dos governos aos cidadãos. Ou seja, “se por um lado as democracias de massa legitimam a autoridade política; por outro, não favorecem o protagonismo popular e o controle social.”

A partir desses problemas, os autores ainda ressaltam outros aspectos:

- a) a tendência de a democracia representativa se transformar em um despotismo eletivo, no qual os políticos exploram ao máximo as possibilidades oferecidas pela administração para alcançar objetivos particulares;
- b) a emergência, ao lado do despotismo político, do poder não fiscalizável da burocracia;
- c) a limitada disseminação de informações politicamente relevantes;
- e d) a difícil condução de mudanças políticas devido à resistência administrativa e à pluralidade de visões e interesses intragoverno (Oliveira; Pereira; Oliveira, 2010, p. 432).

² HIRST, P. **A democracia representativa e seus limites**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1992.

Nesse contexto, para Miguel (2005, p. 8) a democracia representativa não se concretiza, pois, “a ideia de ‘governo do povo’ é esvaziada, na medida em que aos cidadãos comuns cabe, sobretudo, formar o governo, mas não governar”.

2.1.2 Democracia participativa

Como alternativa à democracia representativa e visando um sistema de organização política que contemplasse a pluralidade humana, a diversidade social e cultural, emerge a democracia participativa, ou direta. Para Santos e Avritzer (2002, p. 51), ela foi motivada pela “ênfase na criação de uma nova gramática social e cultural e o entendimento da inovação social articulada com a inovação institucional, isto é, com a procura de uma nova institucionalidade da democracia”. Para os autores, existem duas formas possíveis de combinação entre democracia representativa e democracia participativa: coexistência e complementaridade (Santos; Avritzer, 2002).

Coexistência implica uma convivência, em níveis diversos, das diferentes formas de procedimentalismo, organização administrativa e variação de desenho institucional. A democracia representativa em nível nacional (...) coexiste com a democracia em nível local (...)

Complementaridade, implica uma articulação mais profunda entre democracia representativa e democracia participativa. Pressupõe do reconhecimento pelo governo de que o procedimentalismo participativo, as formas públicas de monitoramento dos governos e os processos de deliberação pública podem substituir parte do processo de representação e deliberação tais como concebidos no modelo hegemônico de democracia (Santos; Avritzer, 2002, p. 75-76).

No mesmo sentido, Oliveira, Pereira e Oliveira (2010, p. 433) explicam que uma “premissa desse modelo democrático seria o nivelamento das diferenças econômicas e sociais, uma vez que a desigualdade amplia a necessidade de um sistema partidário não participativo capaz de garantir a coesão social.” Entretanto, os autores salientam que

(...) o efetivo envolvimento dos cidadãos requer, entre outros pontos, esforços de engenharia institucional. Nesse sentido, a democracia participativa, em sua configuração mais simples, deveria consolidar um sistema piramidal, com democracia direta na base e democracia por representação em cada nível ascendente. Assim, discussões face a face poderiam ser realizadas em comunidades e organizações e conduzidas a fóruns superiores (Oliveira; Pereira; Oliveira, 2010, p. 433).

Segundo Miguel (2005, p. 9) o modelo de democracia participativa “destaca a necessidade de ampliação de espaços de decisão coletiva na vida cotidiana”. Seu objetivo principal é propiciar que toda diversidade de grupos sociais, em determinada comunidade, possa falar e ouvir; debater e tomar as decisões em função de atender as necessidades de todos.

Diante disso, surge a abertura para que os cidadãos participem dos debates e das discussões políticas enquanto protagonistas, por meio de instituições que possibilitem a argumentação e construções coletivas, efetivando e legitimando o processo democrático.

Logo, mediante a abertura e ampliação de oportunidades para atuação da sociedade, é preciso entender o que significa essa participação:

“Participação” é, a um tempo só, categoria nativa da 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. A multidimensionalidade ou polissemia dos sentidos práticos, teóricos e institucionais torna a participação um conceito fugidio, e as tentativas de definir seus efeitos, escorregadias. Não apenas em decorrência de que a aferição de efeitos é operação sabidamente complexa, mas devido ao fato de sequer existirem consensos quanto aos efeitos esperados da participação, ou, pior, quanto à relevância de avaliá-la por seus efeitos (Lavalle, 2011, p. 33, grifo do autor).

Gohn (2011) contribui ao afirmar que *participação* é uma das palavras mais utilizadas na modernidade, em diversos contextos, e que pode ser analisada em três níveis básicos:

o conceptual, o político e o da prática social. O primeiro apresenta um alto grau de ambiguidade e varia segundo o paradigma teórico em que se fundamenta. O segundo, dado pelo nível político, usualmente é associado a processos de democratização (em curso, ou lutas para sua obtenção), mas também pode ser utilizado como um discurso mistificador em busca da mera integração social de indivíduos, isolados em processos que objetivam reiterar os mecanismos de regulação e normatização da sociedade, resultando em políticas sociais de controle social. O terceiro - as práticas - 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 (Gohn, 2011, p. 16-17).

Nesse sentido, é pertinente reconhecer que existem diferentes graus de participação, mesmo em um governo democrático, e que a participação política pode ser apresentar em três formas:

a presencial – forma menos intensa e marginal, com comportamentos receptivos ou passivos; a ativação – na qual o indivíduo desenvolve uma série de atividades a ele delegadas de forma permanente; participação

(propriamente dita) – termo reservado para situações em que o indivíduo contribui direta ou indiretamente para uma decisão política (Gohn, 2011, p. 29).

Ainda quanto ao tema, especificamente no que tange a participação social, Ribas (2018, p. 41) propõe cinco níveis de participação, construídos a partir dos estudos de teóricos renomados: (i) alienação; (ii) consulta; (iii) fiscalização; (iv) cogestão e (v) autogestão.

A alienação se caracteriza pela ausência de participação da sociedade e de atores políticos nas decisões públicas, concentrando o poder da tomada de decisão em uma figura de autoridade.

Consulta é a participação incipiente, pela qual a sociedade civil se limita a opinar em momentos específicos quando a gestão apresenta suas propostas. Não há um processo de debate, nem de construção de novas propostas, demandas e alternativas.

O nível de fiscalização é alcançado quando a sociedade civil fiscaliza as ações governamentais implementadas com o propósito de verificar se os resultados atingidos contemplam os princípios da eficiência, da eficácia e da efetividade do serviço público.

Por fim tem-se a cogestão e a autogestão. A primeira se concretiza na tomada de decisão conjunta, quando as deliberações são realizadas pelo governo e pela sociedade civil, caracterizando uma descentralização do poder. A segunda acontece quando o poder público delega a determinado grupo ou movimento social a tarefa de encontrar o melhor encaminhamento para determinada situação.

Com efeito, a participação “passa a ser concebida como intervenção social periódica e planejada, no decorrer de todo o processo de formulação e implementação de uma política pública, pois toda a ênfase consiste nas políticas públicas” (Gohn, 2011, p. 25).

Diante desse contexto, a participação social pode acontecer em momentos e formas diferentes para cada cidadão, de acordo com sua capacidade de entendimento e compreensão política.

Por isso, Miguel (2017) salienta a importância do aspecto educativo da democracia participativa. Para o autor somente a participação direta e cotidiana na esfera política ampliaria o entendimento dos cidadãos sobre a sociedade e o

funcionamento político; possibilitando maior capacidade de argumentação, monitoramento e fiscalização das políticas públicas.

Além disso, para que a participação apresente efeitos positivos é necessário que esses atores detenham “poder decisório final”, visto que uma participação meramente consultiva, na qual as decisões coletivas tomadas sejam submetidas a outro grupo seria o equivalente a uma “pseudoparticipação” que não fornece estímulo à qualificação política (Miguel, 2017).

2.1.3 Democracia deliberativa

A terceira vertente de democracia que será abordada é o da 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.

Cunha (2009, p. 76-77), ao analisar os teóricos democráticos, conclui que a “defesa dos ideais democráticos de autonomia e soberania dos cidadãos é possível em sociedades complexas e plurais como as atuais e que a democracia deliberativa é o meio de concretizá-los.”

Ainda sobre o tema, Gohn (2011) define que:

democracia deliberativa é um sistema que mistura a democracia direta com a democracia representativa; ela diz respeito aos mecanismos de representação política, em que existia o envolvimento dos indivíduos como cidadãos políticos ativos, construtores de consensos, por meio de diálogos interativos realizados no decorrer do processo de participação, na geração e elaboração de políticas públicas. Esse modelo de democracia exige a redefinição institucional de algumas instituições governamentais principalmente em nível local, com instituições de participação deliberativas (Gohn, 2011, p. 46).

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).

Com efeito, “a decisão política não é feita somente pela agregação de preferências de cada indivíduo”; existem momentos diversos nas instâncias de

decisão em que “ocorre a troca de argumentos divergentes entre si, a busca pelo convencimento, a alteração de preferências anteriores, dentre outros processos, que indicam a existência do debate que qualifica a decisão” (Cunha *et al.*, 2011, p. 300).

Para Avritzer (1999) Habermas resolveu a questão da institucionalização da deliberação por meio da formação de uma esfera de argumentação, surgindo assim o conceito de esfera pública.

Habermas (1997; 2003) propõe a esfera pública como um espaço simbólico no qual aconteceriam as discussões e debates orientados pelo entendimento e tomada de decisão entre os participantes.

A esfera pública de Habermas (2003, p. 92, grifo do autor) consiste em “uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e de *opiniões*; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos.”

A esfera pública, então, é vista como crucial para o exercício da democracia; um espaço comunicativo no qual assuntos de interesse comum são acessíveis por todos os indivíduos (Trenz, 2015).

Em consonância com o pensamento de Habermas, Trenz (2015, p. 1363) aponta que a partir dessa noção pode-se “entender que a sociedade moderna pode se constituir democraticamente por meio de suas próprias forças endêmicas”; a partir das relações sociais estabelecidas, quando os cidadãos interagem e se constituem como sujeitos políticos. São as discussões na esfera pública que legitimam as decisões do governo; são os cidadãos exercendo democraticamente seus direitos de decisão (Trenz, 2015).

Na concepção de Habermas (2003), deliberação é a solução, decisão ou uma mescla delas, a que um indivíduo ou grupo chega após analisar as razões de determinada situação ou problema.

“A ideia da participação dos indivíduos na esfera pública, debatendo e deliberando acerca de questões coletivas que dizem respeito às suas vidas, sempre foi um dos elementos essenciais da democracia e da política” (Feix, 2016, p. 9).

Ainda que as reuniões e as deliberações sejam parte condicionante da esfera pública, a publicidade tem papel importante neste processo; é por meio dela que os atos do governo podem ser acompanhados, controlados e criticados.

Habermas (2003) salienta o aspecto negativo da mídia e comunicação de massa, criticando sua atuação quando a apresentação dos fatos é influenciada por

atores econômicos e políticos, fortalecendo assim quem detém o poder e podendo ser usada para manipulação e controle da opinião pública ocasionando a fragmentação da esfera pública.

Nesse viés, a mídia de massa interfere na esfera pública, pois é refém da publicidade e o conteúdo de publicidade e entretenimento veiculado contribui para tirar o foco dos debates políticos, minando a capacidade de raciocínio dos indivíduos que perdem o interesse por discutir temas de interesse do bem comum (Habermas; 2003; Trenz, 2015).

A publicização da esfera política e o fortalecimento do interesse público, tanto na sociedade civil quanto nos governantes, são uma importante potencialidade dos conselhos como democratizadores da participação social (Gohn, 2011).

Oliveira, Pereira e Oliveira (2020) ressaltam que para a democracia deliberativa acontecer de fato é necessário concretizar instituições e/ou espaços propícios às discussões e deliberações. Nessa lógica levantam requisitos para sua efetividade:

(...) o debate de todos os interessados em um assunto, a igualdade política substancial, o intercâmbio livre de informações (capaz de nivelar conhecimentos) e, ainda, a imparcialidade dos métodos de decisão e determinação de pautas. A estas condições somam-se outras como: a adequada dimensão dos grupos, a inexistência de minorias isoladas, o caráter mutável da composição dos corpos majoritário e minoritário e, por fim, a não interferência do desequilíbrio de recursos na conduta deliberativa (Oliveira; Pereira; Oliveira; 2010, p. 430)

Pertinente destacar que os autores entendem a dificuldade em atender a todas essas premissas, mesmo em sociedades modernas, já que “a assimetria de oportunidades (culturais, políticas etc.) e capacidades (econômicas, cognitivas, discursivas etc.) estabelece censuras e autocensuras que inviabilizam a participação equânime” (Oliveira; Pereira; Oliveira, 2010, p. 430).

Ainda assim, Cunha (2009, p. 87) defende que “os argumentos legítimos são aqueles que, mesmo expressando uma visão parcial, possam ser inteligíveis por todos.” A deliberação é também um processo contínuo, pois permite que cidadãos resolvam alguns de seus dilemas em termos que todos podem aceitar.

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.

2.2 Instituições participativas como arranjos institucionais de políticas públicas

Esta seção caracteriza os arranjos institucionais e as instituições participativas, com o objetivo compreender como se dá sua relação com o processo de elaboração e implementação das políticas públicas.

2.2.1 Arranjos institucionais

Inicialmente cabe conceituar arranjos institucionais e para fins dessa pesquisa toma-se a proposta por Pires e Gomide (2014, p. 19-20), “o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica.”

Ou seja, são esses arranjos que aparelham o Estado das habilidades necessárias para que execute seus objetivos e determinam como ele pode implementar políticas públicas, considerando suas capacidades técnicas e políticas. Precisam ter em vista as competências técnicas-administrativas dos agentes para coordenar e conduzir as políticas, bem como, a habilidade dos agentes políticos para promover a articulação com diferentes atores sociais a fim de promover resultados (Pires; Gomide, 2014; Lotta; Favareto, 2016).

Com efeito, Pires e Gomide (2014), ao analisarem as experiências de desenvolvimento a luz de arranjos institucionais, explanam que

as capacidades do Estado - sobretudo aquelas relativas à dimensão técnico-administrativa – são admitidas como chave para o entendimento e fortalecimento dos processos de desenvolvimento nacional (...) No entanto, argumenta-se, tal literatura dedicou pouca atenção às capacidades políticas necessárias à definição de uma visão de futuro e à construção dos consensos necessários para realização de políticas públicas (...). Assim, entende-se que capacidades políticas estariam associadas à promoção da legitimidade da ação estatal em contextos democráticos, por meio da mobilização da sociedade e da articulação e compatibilização de interesses diversos em torno de plataformas comuns (Pires; Gomide, 2014, p 22).

De acordo com Lotta e Vaz (2013, p. 2), os arranjos institucionais para formulação e implementação de políticas, buscam “promover o envolvimento e a coordenação horizontal (entre os setores de políticas), vertical (entre entes federativos) ou com outras organizações ou sociedade para alcançar a efetividade das políticas públicas”. Deste modo, para os autores, a inovação no desenho dos arranjos institucionais contempla os seguintes aspectos:

- relações federativas, melhorando a forma de coordenação entre os entes federativos nas políticas públicas;
- intersectorialidade, na busca de políticas públicas que integrem diferentes setores voltando-se para tratamento de problemas ou focos específicos;
- inclusão de novos atores, seja da sociedade civil, sejam organizações não governamentais, na tomada de decisão e na execução das políticas públicas (Lotta; Vaz, 2013, p. 7).

Pires e Gomide (2014) ainda ressaltam que as dimensões técnico-administrativa e política dos arranjos institucionais apresentam certas condições para serem operacionalizadas.

Na dimensão técnico-administrativa, destacam-se três critérios:

- i) a presença de organizações com recursos humanos, financeiros e tecnológicos adequados e disponíveis para a condução das ações; ii) a existência e operação de mecanismos de coordenação (intra e intergovernamentais); e iii) estratégias de monitoramento (produção de informações, acompanhamento e exigências de desempenho) (Pires; Gomide, 2014, p. 352).

Já na dimensão política, as condições de efetivação são:

- i) existência e formas de interações das burocracias do Executivo com os agentes do sistema político-representativo (o Congresso Nacional, seus parlamentares, dirigentes dos governos subnacionais – governadores e prefeitos – e seus partidos políticos); ii) na existência e operação efetiva de formas de participação social (conselhos, conferências, ouvidorias, audiências e consultas públicas, entre outras); e iii) na atuação dos órgãos de controle (sejam eles internos ou externos) (Pires; Gomide, 2014, p. 352).

Ao relacionar os arranjos institucionais ao ciclo das políticas públicas, Lotta e Vaz (2013, p. 11) ressaltam a possibilidade de análise com base nos três aspectos já mencionados: “intersectorialidade, relações federativas e participação; observando o grau e a forma em que são considerados nos arranjos e que podem contribuir (ou não) para o desenvolvimento territorial.”

Nesse contexto, as **relações federativas** se caracterizam pela dinâmica entre governo federal, distrito federal, governos estaduais e municipais; numa dimensão de verticalidade, com o objetivo de analisar como os diversos entes federativos se relacionam e responsabilizam durante o processo de formulação de

políticas públicas. A **intersectorialidade** “se define pela medida em que diferentes programas ou temas de políticas públicas são organizados horizontalmente permitindo integração entre eles”. Por fim, quanto a **inclusão de novos atores**, demanda a articulação e mobilização das mais variadas forças sociais, e as instituições participativas, cada qual com interesses ou habilidades sociais necessárias à consecução dos projetos a serem implementados (Lotta; Favareto, 2016, p. 54-55).

Concluindo, Pires e Gomide (2014) salientam que “a promoção de políticas públicas em contextos democráticos não é um desafio simples” e, por isso mesmo, os arranjos institucionais contribuem para a adaptabilidade e legitimidade dos processos de implementação das políticas públicas, no cenário democrático vigente.

2.2.2 Instituições participativas

Ao mesmo tempo 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) adquirem visibilidade no sistema político nacional durante o processo de redemocratização, consolidado com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Nesse sentido, para Lavalle, “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.

Complementando, Avritzer (2008) explana que as instituições participativas podem se diferenciar em ao menos três tipos de arranjos ou formas, por meio das quais a sociedade civil interfere no processo de tomada de decisão política: (i) desenho participativo de baixo para cima (como os orçamentos participativos); (ii) desenho de partilha do poder (esfera dos conselhos); e (iii) desenho de ratificação pública (por exemplo, participação na elaboração de alguns planos diretores).

Portanto, partindo do pressuposto de que a “ampliação da qualidade da representação está vinculada à ampliação das oportunidades de participação”, (Miguel, 2017, p. 90), cabe tratar aqui das instituições participativas.

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).

O Orçamento Participativo pode ser definido como um processo democrático, que envolve o governo e a sociedade na elaboração da proposta orçamentária e destinação dos recursos públicos, principalmente em nível municipal. Para consecução deste, podem ser adotados mecanismos de discussão e participação diversos, seja por meio presencial ou virtual, ampliando-se desta forma as possibilidades de exercício deste direito. Apesar de não ser exigido por lei, muitos municípios brasileiros já tiveram alguma experiência de orçamento participativo (Gouveia *et al.*, 2018; Gohn, 2016; Miguel, 2017)

O Plano Diretor Municipal é regulado por lei e visto como um instrumento de reforma urbana e de mudança da cidade, que surge após a redemocratização. No plano ideal, deve ser resultado de um processo político dinâmico e participativo, que mobiliza a sociedade para discutir e estabelecer um projeto de desenvolvimento do

município. A metodologia de discussão é variada e o que funciona em um município pode não ter sucesso em outro (Brasil, 2005; Gouveia *et al.*, 2018; Avritzer, 2008).

Este conceito é inovador no entendimento de que a propriedade deve cumprir uma função social, o que se aplica tanto para áreas urbanas quanto para zonas rurais: a propriedade tem de ser produtiva, socialmente útil, isto é, que garanta o pleno exercício do direito à cidade por todos os seus habitantes. Portanto, é o Plano Diretor que tem de dizer qual é a destinação de cada pedaço do território do município. A ocupação de todas as áreas deverá considerar o bem-estar coletivo, de todos os habitantes do município, seja ela residência, comércio, indústria, serviços, área pública, área para equipamentos coletivos (Brasil, 2005, p. 16).

Por fim, têm-se os conselhos gestores de políticas públicas, instâncias criadas por lei que podem ser definidos como:

[...] espaços públicos vinculados a 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).

Considerando que os Conselhos Gestores são o objeto principal dessa pesquisa, cabe aqui discorrer um pouco mais sobre eles.

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).

“Estas estruturas inserem-se, portanto, na esfera pública e, por força de lei, integram-se com os órgãos públicos vinculados ao Poder Executivo, voltados para políticas públicas específicas, responsáveis pela assessoria e suporte ao funcionamento das áreas em que atuam” (Gohn, 2016, p. 5).

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. Nesse sentido Gohn afirma:

Há necessidade de cursos de capacitação. Mas devem se considerar duas questões: primeira – os sujeitos da ação, dos cursos, devem ser oriundos da sociedade civil, bem como do aparelho estatal. Em alguns casos, o representante do poder público necessita até mais do curso-ele não sabe compartilhar, decidir junto. A democracia deliberativa tem outra lógica e outras exigências. Segunda – um curso não pode nunca ser visto como uma mera capacitação técnica. Há que se desenvolver saberes ético-políticos para que estes cursos acrescentem alguma coisa de fato significativa na prática cotidiana daqueles cidadãos (2006, p. 10).

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”.

Conclui, 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 deliberar 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.

2.2.3 Políticas públicas

A definição de políticas públicas ainda é controversa, pois o termo não apresenta um conceito único entre os estudiosos do tema. No entanto, um dos conceitos mais comumente utilizado tem sido o de Dye: “política pública é o que os governos decidem ou não fazer” (2017, p. 1-2). O autor considera que embora o governo enquanto instituição não seja responsável direto por este ‘fazer’, são as

políticas públicas implementadas por ele que regulam inúmeras situações cotidianas da população, para seu benefício ou não.

No mesmo sentido, Kraft e Furlong (2021, p. 7) chegam a seguinte definição “política pública é um curso de ação ou inação do governo em resposta a problemas públicos.” Ademais, tanto Dye (2017) quanto Heidemann (2009), salientam que, às vezes, a ‘inação’ é tão crucial para o desenvolvimento de política pública quanto a ação efetiva do governo.

Para Heidemann (2009), no âmbito da nova administração pública, o que se almeja é uma administração cidadã, na qual os serviços sejam prestados com sensibilidade e cuidado. E se “não há sociedade sem governo” (Heidemann, 2009, p. 32), o desafio torna-se ainda mais complexo e demanda o estudo da formulação de políticas. Complementando, para Silva e Bassi (2012, p. 19) o desafio constitui-se em ‘fazer’ políticas públicas que contemplem o coletivo, partindo de demandas e interesses norteadores, mas sujeitas as escolhas do governo. Os autores ainda apontam que “ao deixar de fazer algo [o governo] está também adotando uma política pública porque se trata de uma escolha feita que vai afetar a coletividade” (Silva; Bassi, 2012, p. 19).

As políticas públicas podem ser segmentadas por critérios ou áreas de interesse a qual está vinculada, como por exemplo políticas econômicas, políticas de infraestrutura, políticas de estado e políticas sociais.

Retomando o objeto desta pesquisa, os conselhos de políticas sociais, é relevante trazer um panorama das políticas sociais que são as políticas públicas voltadas a oferta de bens e serviços básicos à população; destinadas a prover o exercício de direitos sociais como educação, saúde, alimentação, trabalho, previdência social, assistência social, segurança, habitação, transporte (Brasil, 1988; Cunha, 2009).

Para Cunha (2009, p. 117) o Estado deve assegurar patamares mínimos para que os cidadãos tenham qualidade de vida, o que envolve “questões de justiça social e justificação, aspectos caros aos teóricos deliberativos.” Evidencia ainda que decisões que tratam de políticas sociais afetam uma ampla parcela da população e demandam o uso expressivo de recursos públicos.

Em suma, pode-se entender que existem diversas formas de participação social em um sistema democrático, entre elas as denominadas instituições participativas. Estas são tipos de arranjos institucionais que integram o sistema

político e que contribuem para a legitimação dos processos de implementação de políticas públicas pelas esferas governamentais, oportunizando a participação e contestação da sociedade civil.

2.3 Efetividade das instituições participativas nas políticas públicas

Nesta seção, uma vez que já foram realizadas reflexões teóricas sobre teorias democráticas, instituições participativas e políticas públicas; será estabelecida uma análise da efetividade das instituições participativas e dos modelos propostos para avaliar as condições de efetividade das deliberações dos conselhos gestores de políticas públicas.

É importante salientar que, para este trabalho, o conceito de efetividade não será abordado da mesma forma que se discute no campo da administração, ao tratar dos três Es - eficiência, eficácia e efetividade. A seguir será discutido o conceito empregado nesta pesquisa o qual relaciona o termo efetividade deliberativa no âmbito das instituições participativas a partir do contexto da democracia participativa e deliberativa. Neste contexto, a efetividade é vista como a possibilidade de participação da sociedade civil na formulação e implementação de políticas públicas.

2.3.1 Efetividade deliberativa

Na concepção de Avritzer (2011, p. 16-17), a efetividade das instituições participativas 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 IP’s” 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).

A deliberação deve ser conduzida por usuários de serviços públicos orientados por “casos análogos registrados em outras jurisdições”, convertendo-se em um processo que pode favorecer o “autogoverno, o aprendizado local e a responsabilização política” (Oliveira; Pereira; Oliveira, 2010).

Ao tratar da efetividade das instituições participativas, Gouveia *et al.* (2018, p. 10) reforçam que “diz respeito a capacidade das IP’s em assegurar a participação social nas deliberações de determinada política pública que será discutida em seu espaço.”

Outrossim, Avritzer (1999; 2011) evidencia a importância de averiguar até que ponto as instituições envolvidas nas decisões políticas em diversos setores, efetivamente contribuem ou exercem influência na tomada de decisão; não só visando a melhoria do processo, mas também como argumento para justificar sua manutenção.

Nesse contexto, Gouveia *et al.* (2018) salientam que o crescente debate sobre participação e efetividade, no âmbito das instituições participativas, tem sido motivado pela necessidade de avaliar o quanto as deliberações emitidas têm sido realmente efetivas, ou seja, quais os resultados e impactos gerados pelas instituições participativas na tomada de decisões.

Avritzer (2011) destaca dois motivos principais que fazem com que a efetividade seja presença constante nas pesquisas acadêmicas: (i) a crescente associação entre participação e políticas públicas e (ii) a preocupação crescente, mas teórica, relacionada ao tema deliberação.

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.

A estas condições somam-se outras como: a adequada dimensão dos grupos, a inexistência de minorias isoladas, o caráter mutável da composição dos corpos majoritário e minoritário e, por fim, a não interferência do desequilíbrio de recursos na conduta deliberativa (Oliveira; Pereira; Oliveira; 2010, p. 437).

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.) estabelece censuras e autocensuras que inviabilizam a 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.

2.3.2 Condições de efetividade dos conselhos gestores na democracia deliberativa

Esta seção descreve as condições de efetividade dos conselhos gestores, em um sistema de 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, tem-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, verifica 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 pretende verificar se existe 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 percebe-se que essa característica deve resguardar a isonomia na ocupação dos cargos internos e autonomia de decisão na escolha destes; resguardando a instituição participativa de práticas que prejudiquem sua atuação.

Os meios físicos, gerenciais e financeiros compõem a autonomia deliberativa da instituição participativa. Essa vertente analisa 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 a instituição aos participantes leigos e à sociedade.

Na categoria **processo deliberativo**, são avaliadas as condições substantivas de efetividade, ou seja, a dinâmica deliberativa, incluindo 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 a 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 é o respeito ao método deliberativo. Gouveia *et al.* (2018), esclarecem 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 a vertente linguagem clara, Gouveia *et al.* (2018) esclarece 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 a 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 avalia 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, avalia as ações de empoderamento e capacitação propostas.

Por fim, a categoria **desenho interinstitucional** considera as condições interinstitucionais de efetividade; em síntese, as ações intersetoriais que podem 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 investiga as relações da instituição participativa com o poder público. É 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).

Se a seção anterior tratou das instituições participativas enquanto arranjos institucionais de políticas públicas, esta seção explanou sobre a efetividade deliberativa de tais instituições. Para os autores, a efetividade pode ser avaliada sob duas dimensões: o funcionamento da IP e a relevância dos momentos deliberativos. Para tanto, são propostas categorias de análise, com múltiplas variáveis, para identificar as condições de efetividade dos conselhos gestores.

3 METODOLOGIA DA PESQUISA

Nesta seção são apresentados os procedimentos metodológicos empregados no desenvolvimento desta pesquisa, visando alcançar seu objetivo geral de analisar a efetividade dos conselhos de políticas sociais de São José dos Pinhais, PR, como instituições participativas.

A seção está organizada da seguinte forma: (i) Caracterização da pesquisa; (ii) Delineamento da pesquisa; (iii) Delimitação da pesquisa; (iv) Categorias de análise e (v) Limitações da pesquisa.

3.1 Caracterização da pesquisa

A proposta metodológica deste estudo caracteriza-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 enquadra-se como qualitativa, pois pretende analisar a efetividade dos conselhos de políticas públicas sociais de São José dos Pinhais, PR, como instituições participativas.

O viés exploratório busca maior familiaridade com o problema a ser estudado, a fim de compreender as instituições participativas como arranjos institucionais de políticas públicas sociais e sua efetividade em um contexto de democracia deliberativa. Já o viés descritivo tem como objetivo caracterizar e descrever as particularidades dos conselhos gestores objeto desse estudo.

Quanto aos métodos empregados, a pesquisa é bibliográfica, pois levantou conceitos macros necessários para fundamentação teórica. A pesquisa também

apresenta um enfoque documental, na medida em que utilizou como fontes de informação os marcos legais que constituem os conselhos bem como resoluções, atas e demais documentos produzidos por estas instituições participativas, disponibilizados publicamente no Portal dos Conselhos Municipais de São José dos Pinhais/PR³.

Parte da escolha fundamenta-se em Godoy, para quem

O exame de materiais de natureza diversa, que ainda não receberam um tratamento analítico, ou que podem ser reexaminados, buscando-se novas e/ ou interpretações complementares, constitui o que estamos denominando pesquisa documental (1995, p. 21).

Enquanto a pesquisa bibliográfica se utiliza fundamentalmente das “contribuições dos diversos autores sobre determinado assunto, a pesquisa documental vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa” (Gil, 2008, p. 51).

Godoy (1995) destaca ainda três aspectos que o pesquisador deve considerar em uma pesquisa documental: a escolha dos documentos, o acesso a eles e a sua análise.

De maneira geral, Creswell e Creswell (2021, p. 4-5) consideram que na abordagem qualitativa o relatório final tem estrutura flexível; pois depende da interpretação dos dados coletados pelo pesquisador; conseqüentemente é influenciado pelas suas interpretações pessoais na análise dos dados.

Complementando, a análise de conteúdo proposta configura-se como

um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos, sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) dessas mensagens (Bardin, 2002, p. 38).

Segundo os autores, a análise de conteúdo é composta por três fases cronológicas: (i) pré-análise, (ii) exploração do material e (iii) tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação. (Godoy, 1995; Bardin, 2002; Gil, 2008).

³ O Portal dos Conselhos Municipais de São José dos Pinhais pode ser acessado em <http://conselhos.sjp.pr.gov.br/>.

A pré-análise contempla a fase de organização e é o primeiro contato com os documentos necessários para condução da pesquisa, em suma, esse exame inicial permite definir quais os textos mais promissores para fundamentar o estudo.

Nesta fase foi realizada uma busca no Portal dos Conselhos para verificar quais documentos estavam disponíveis para o público e quais poderiam ser utilizados no decorrer da pesquisa, conforme descrito na seção 3.2 *Delineamento da pesquisa*.

Na fase de exploração do material foram definidas as etapas de codificação (recorte e escolha das unidades de análise e das regras de contagem) e categorização (escolha das categorias de análise) dos materiais coletados, a partir das decisões tomadas na pré-análise. Diz respeito a leitura e a seleção dos materiais que abordem de maneira mais adequada os temas e objetivos da pesquisa (Bardin, 2002; Gil, 2008).

Em seguida foram definidas duas categorias de análise e as subcategorias relacionadas, e, a partir delas, foi realizada a leitura inicial dos documentos coletados visando identificar os descritores levantados (vide seção 3.4 *Categorias de análise*).

Por último, a fase de tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação; consiste na análise e identificação de padrões, tendências e relações. Segundo Godoy (1995, p. 24-25), essa fase refere-se a análise interpretativa e envolverá “a descrição do que ocorre, assim como a explicação do motivo pelo qual esse fenômeno acontece dessa maneira.” Ainda, para o autor a interpretação a ser realizada “deverá ir além do conteúdo manifesto dos documentos, pois, conforme indicado anteriormente, interessa ao pesquisador o conteúdo latente, o sentido que se encontra por trás do imediatamente apreendido” (Godoy, 1995, p. 25).

Essa fase contemplou a seleção dos descritores e a organização dos dados coletados a partir deles em planilhas no Excel. Após a coleta dos dados e o preenchimento das planilhas, iniciou-se a análise e interpretação dos resultados, que está contemplada na seção 4.

3.2 Delineamento da pesquisa

“O delineamento ocupa-se precisamente do contraste entre a teoria e os fatos e sua forma é a de uma estratégia ou plano geral que determine as operações necessárias para fazê-lo” (Gil, 2008, p. 49).

Conseqüentemente, o delineamento da pesquisa se refere às etapas necessárias para atingir os objetivos propostos. Inicialmente foi realizada a pesquisa bibliográfica que fundamenta a discussão teórica dos conceitos, principalmente, sobre as temáticas: teorias democráticas, arranjos institucionais, políticas públicas, instituições participativas; efetividade deliberativa; entre outros. Nessa etapa foram realizados estudos sistematizados em livros, artigos, periódicos, monografias, dissertações e teses; bem como *sites* relacionados a políticas públicas, conselhos gestores e dados oficiais de órgãos públicos.

A segunda etapa compreendeu a definição dos procedimentos metodológicos e a pesquisa documental. A pesquisa documental objetivou descrever as atribuições, áreas de atuação e principais relações institucionais do Conselho Municipal de Assistência Social, do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e do Conselho Municipal dos Direitos do Idoso de São José dos Pinhais/PR.

O levantamento de dados foi realizado a partir dos documentos de acesso público, entre eles pautas, atas, resoluções, deliberações e legislação, disponibilizados no Portal dos Conselhos Municipais de São José dos Pinhais/PR e de consulta aos arquivos da Secretaria Executiva dos Conselhos, quando necessário.

A análise do conteúdo, a partir dos dados levantados, integra a terceira fase da pesquisa, e, foi realizada com base no método de análise de conteúdo proposto por Bardin (2002), complementado pelas considerações de Godoy (1995) e Creswell e Creswell (2021). Por fim, a terceira e última etapa apresenta os resultados e considerações finais da pesquisa, com base no que foi identificado durante o desenvolvimento desta investigação.

3.3 Delimitação da pesquisa

O estudo foi desenvolvido junto aos conselhos gestores de políticas públicas sociais, vinculados a Secretaria Municipal de Assistência Social de São José dos Pinhais/PR, considerando o período de 2013 a 2022. O Quadro 1 apresenta a relação dos conselhos selecionados.

Quadro 1 – Relação dos conselhos de políticas públicas sociais selecionados para pesquisa

LOCALIDADE	CONSELHO	SIGLA
São José dos Pinhais/PR	Conselho Municipal de Assistência Social	CMAS
	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente	CMDCA
	Conselho Municipal dos Direitos do Idoso	CMDI

Fonte: Autoria própria (2022).

A escolha desses conselhos em específico foi intencional e deu-se pela facilidade de acesso aos documentos organizacionais e experiência, tendo em vista que a autora já participou desses colegiados como representante governamental entre 2010 e 2018, e, desde 2021, exerce a função de Secretária Executiva deles.

O recorte temporal contempla o período de 2013 a 2022, pois em 25 de julho de 2013 entra em vigor com Lei Municipal nº 2.232, que cria e regulamenta Portal Eletrônico dos Conselhos Municipais de São José dos Pinhais.

Ainda, a regulamentação prevê em seu Art. 3, parágrafo único, que

As páginas individuais de cada um dos Conselhos Municipais a que se refere o caput do presente artigo deverão conter informações em relação à Diretoria, nome dos conselheiros e respectivos suplentes, meios de contato, áreas de atuação, ações desenvolvidas, calendário com as datas das reuniões ordinárias, bem como informações e prestação de contas dos fundos de cada conselho, se existentes (São José dos Pinhais, 2013).

A criação do Portal, em 2013, como delimitação temporal justifica-se também porque a legislação prevê livre acesso a todo cidadão ou interessado, o que caracteriza a transparência dos atos dos conselhos, amplia e facilita o acesso às informações e documentos produzidos.

Cabe ressaltar que o Portal dos Conselhos disponibiliza informações de 23 (vinte e três) conselhos municipais, relacionados a diversas políticas públicas, mas para os fins desta investigação serão utilizadas apenas as páginas do Conselho

Municipal de Assistência Social, do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e do Conselho Municipal dos Direitos do Idoso.

3.4 Categorias de análise

Para concretização da análise dos dados da pesquisa são adotadas Categoria de Análise (CA) descritas em Definições Constitutivas (DC) e Definições Operacionais (DO).

De acordo com Vieira (2006, p. 19), a definição constitutiva é o “conceito dado por algum autor da variável ou termo que se vai utilizar. Ele deve emergir da fundamentação teórica utilizada.” E, a definição operacional corresponde a como esse conceito ou variável será identificado ou medido na realidade (Vieira, 2006).

A seguir as definições constitutivas (DC) e as definições operacionais (DO) das duas categorias de análise desta pesquisa:

1) Participação Social:

DC: Refere-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. Para ela 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. A participação pode ser medida por cinco níveis: (i) alienação; (ii) consulta; (iii) fiscalização; (iv) cogestão e (v) autogestão (Ribas, 2018).

DO: Para analisar a participação social, no âmbito dos três conselhos municipais da área social objetos desta pesquisa, fundamenta-se nas formas de participação proposta por Gohn (2011) e os níveis de

participação discutidos por Ribas (2018), segundo os dados apresentados no Quadro 2.

Quadro 2 – Dados sobre as Formas e Níveis de Participação Social

DC / DO		DADO	DOCUMENTO
Grupos representativos		Identificação dos grupos representativos que podem participar dos conselhos	Legislação de criação dos conselhos Regimentos Internos
Formas de Participação	Presencial	Registros de presença (assiduidade)	Decreto de nomeação dos representantes Listas de presença das reuniões
	Ativação	Tempo de participação nos conselhos Tipos de participação (relator, ouvinte, decisor, etc.)	Decreto de nomeação dos representantes Atas das reuniões
	Participação	Processo de deliberação das decisões	Atas das reuniões Deliberações emitidas
Níveis de Participação	Cogestão Alienação Autogestão	Identificação de pronunciamentos dos conselheiros	Atas das reuniões
		Identificação dos representantes que propõe deliberações e/ou contestações	Atas das reuniões
	Consulta, Fiscalização Cogestão	Mapeamento e quantidade dos tipos de deliberações decididas nos conselhos, se consultiva, fiscalizatória ou deliberativa	Atas dos conselhos Deliberação emitidas

Fonte: Autoria própria (2023).

2) Efetividade dos Conselhos Gestores como Instituições Participativas:

DO: Corresponde à capacidade de produzir resultados relacionados às funções de debater, decidir, influenciar e controlar determinada política pública. E mais, da capacidade efetiva de influenciar, controlar e decidir acerca de elementos centrais de uma política pública (Almeida; Cunha, 2011; Cunha, 2009). Gouveia *et al.* (2018) reforçam que diz respeito à capacidade das instituições participativas (IP's) em assegurar a participação social nas deliberações de determinada política pública que será discutida em seu espaço. 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.

DC: Para analisar a efetividade das instituições participativas, que nesta pesquisa correspondem aos conselhos municipais da área social objetos desta pesquisa fundamenta-se nas três macrocondições de análise da efetividade das instituições participativas propostas por Oliveira, Pereira e Oliveira (2010) segundo os dados apresentados no Quadro 3.

Quadro 3 – Dados sobre as macrocondições de análise da efetividade das instituições participativas

MACROCONDIÇÕES DA EFETIVIDADE	DADO	DOCUMENTO
Condições Formais	Natureza dos órgãos Mecanismos de criação Representatividade e paridade Distribuição das funções dos membros Periodicidade de reuniões Autonomia deliberativa Disponibilização de informações	Legislação de criação dos conselhos Regimentos internos Portal dos Conselhos Atas das reuniões Relatórios de gestão dos conselhos Plano Municipal da área correlata
Condições Substantivas	Registro da manifestação dos representantes governamentais e da sociedade civil Acesso a sugestões e pautas Registro de contestação pública	Atas das reuniões Convocação para reuniões Pautas das reuniões Portal dos Conselhos
Condições Interinstitucionais	Representação em outros conselhos e comissões Participação em fóruns e conferências	Atas das reuniões Ofícios de indicações de representantes

Fonte: Autoria própria (2023).

A categoria de análise, participação social, é mais ampla que a categoria efetividade de instituições participativas porque abrange a forma de participação da sociedade civil na formulação e implementação de políticas públicas, em diversos contextos de democracia, que podem variar de representativa, participativa e deliberativa. E, uma das formas de participação social pode ser visualizada a partir dos arranjos institucionais de políticas públicas, sendo um deles, a constituição de instituição participativa. Esta reúne representantes governamentais e da sociedade

civil e ela pode ter o papel de assessorar, dar suporte e/ou deliberar sobre políticas públicas, em todas as suas etapas.

A efetividade da instituição participativa, por sua vez, refere-se à presença de condições formais, substantivas e interinstitucionais, da forma de constituição e dinâmica da instituição participativa, sendo, neste caso, um tipo de análise da ocorrência da participação social em uma sociedade democrática.

3.5 Limitações da pesquisa

Para Vergara (2007, p. 59), "todo método de pesquisa tem possibilidades e limitações", portanto é conveniente destacar a ocorrência de limitações nessa pesquisa.

Creswell e Creswell (2021) destacam que a maneira como o pesquisador interpreta os dados pode ser uma limitação, tendo em vista a probabilidade de que ele analise os materiais de acordo com seu olhar pessoal, influenciando a interpretação dos dados. Ainda, os autores acrescentam que os materiais coletados podem estar incompletos ou não ser precisos.

A partir desse contexto, em relação à análise das condições de efetividade por meio das atas, cabe salientar que talvez alguns critérios não possam ser identificados, devido à variedade de pessoas que redigiram as atas dos três conselhos durante o período de análise e os estilos de registro utilizados na redação. Uma leitura de amostra inicial indicou, principalmente em relação as atas mais antigas, informações incompletas ou de difícil compreensão.

4 EFETIVIDADE DOS CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SOCIAIS DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS/PR

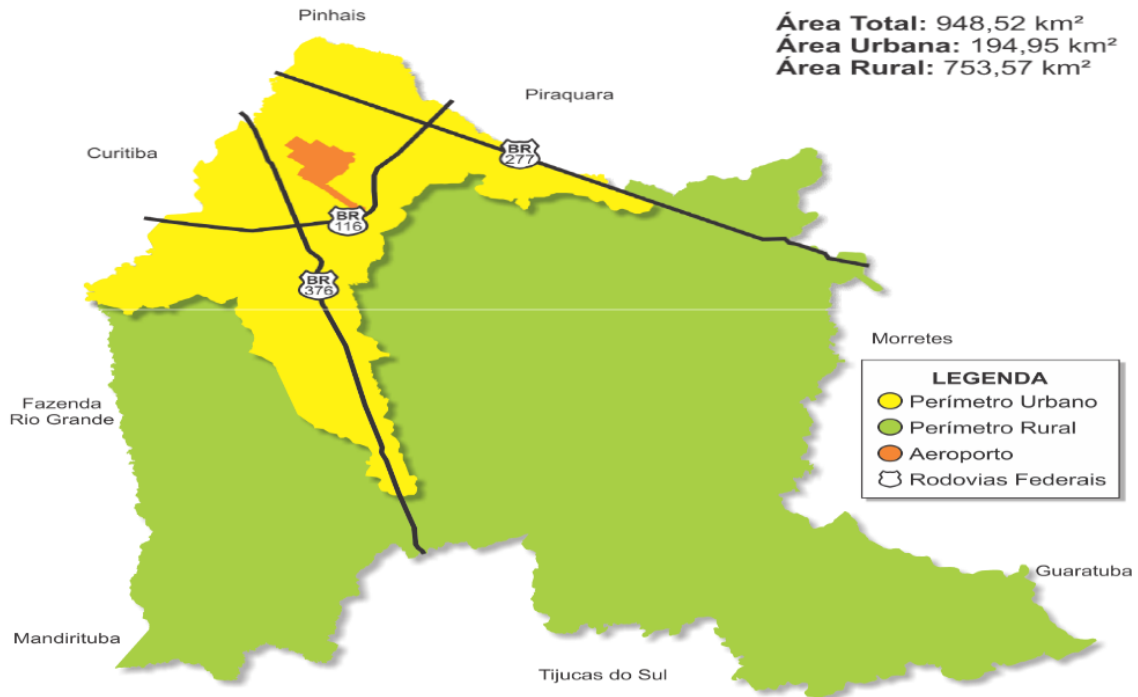
O objetivo desta seção é analisar as condições de efetividade dos conselhos gestores objeto dessa pesquisa a partir das macrocondições de análise: organização formal, processo deliberativo e desenho interinstitucional. Para tanto, ele está dividido em 4 sessões. Na primeira seção caracteriza-se o município de São José dos Pinhais, para melhor compreensão do contexto geral onde estão localizados os conselhos municipais objetos de análise desta pesquisa. Na sequência descreve-se a formação e os aspectos formais de institucionalização e estrutura de funcionamento dos três conselhos de políticas públicas sociais do município, objeto deste estudo. Ainda, ao longo da seção 4.3 discute-se os aspectos relacionados as suas macrocondições substantivas de efetividade a partir da análise sistematizada das publicações oficiais e das atas das reuniões dos anos de 2013 a 2022. Por fim, na seção 4.4 são levantados os indicativos das macrocondições interinstitucionais de efetividade dos conselhos em análise.

A partir do levantamento dessas condições e da análise dos resultados pretende-se verificar a efetividade dos conselhos municipais de São José dos Pinhais/PR como arranjos institucionais participativos.

4.1 O município de São José dos Pinhais/PR e a Secretaria Municipal de Assistência Social

São José dos Pinhais é um município de grande porte, em termos demográficos, situado na região metropolitana de Curitiba, cortado por três rodovias federais. De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2018), possui extensão territorial de 946,435km², sendo 170,985km² de área urbana e 775,450 km² de área rural. Além da capital, Curitiba, o município também faz divisa com as cidades de Pinhais, Piraquara, Morretes, Guaratuba, Tijucas do Sul, Mandirituba e Fazenda Rio Grande, como demonstrado na Figura 1. Pode-se pontuar que quanto à extensão territorial é um município predominantemente rural, com grande extensão territorial, entretanto a concentração populacional é predominante nos centros urbanos, chegando a 89,66%.

Figura 1 – Mapa de São José dos Pinhais/PR



Fonte: Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Econômico (2023)

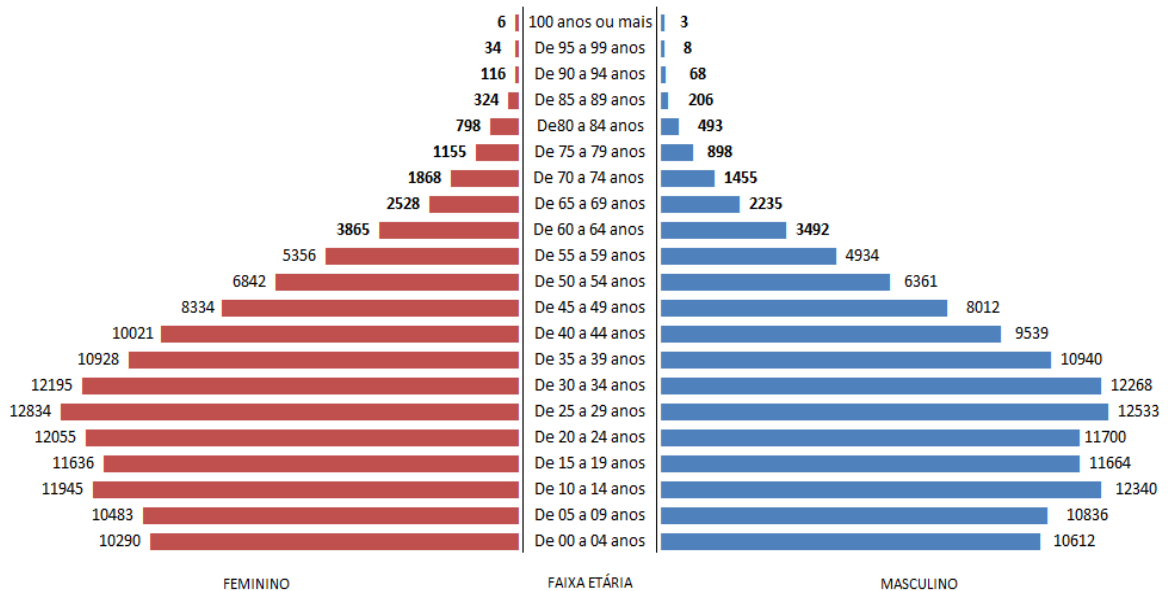
O município tem o segundo maior PIB (Produto Interno Bruto) do Estado do Paraná alcançando aproximadamente R\$ 22 bilhões, estando atrás somente da capital, e ocupa a 46^a posição no ranking do PIB Nacional (IPARDES, 2020). As principais atividades econômicas do município residem no comércio e serviços, na indústria e no agronegócio, que contribuem com cerca de 74,59% para o Valor Adicionado Bruto (VAB) municipal.

O PIB *per capita* de São José dos Pinhais, que em 2021 foi de R\$ 66.783,40 (sessenta e seis mil, setecentos e oitenta e três reais e quarenta centavos), é o 29^o PIB *per capitado* Paraná, estando bem acima da média nacional que é R\$ 35.935,74 (trinta e cinco mil, novecentos e trinta e cinco reais e setenta e quatro centavos) (IPARDES, 2020)

No que se refere a população os dados atualizados do Censo Demográfico do IBGE (2023), apontam que a população total do município é de 329.222 pessoas. O Censo 2022 (IBGE, 2023) também retrata a densidade demográfica, que é de 347,85 habitantes por quilômetro quadrado; um número expressivo, que deixa o Município em 10^o lugar no Estado do Paraná e 237^o no país, no quesito densidade demográfica.

A distribuição por faixa etária e sexo pode ser observada na Pirâmide Etária (Figura 2), que retrata números proporcionais entre mulheres e homens no município, em praticamente todas as faixas etárias.

Figura 2 – Pirâmide etária de São José dos Pinhais/PR



Fonte: Adaptado de IBGE (2023)

Segmentando os dados populacionais por faixa etária do público-alvo das políticas públicas sociais, e considerando o recorte de atendimento de cada conselho, tem-se os seguintes dados:

- Conselho Municipal de Assistência Social: 48.418 famílias e 116.663 pessoas;
- Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente: 80.694 crianças e adolescentes, de 0 a 17 anos; e
- Conselho Municipal dos Direitos do Idoso: 31.747 pessoas idosas, na faixa etária acima de 60 anos.

A estrutura organizacional básica da Prefeitura Municipal está descrita no capítulo 2 da Lei nº 1500/2010 e contempla as Unidades da Administração Direta, que está dividida em **Unidades de Deliberação, Consulta e Aconselhamento**, formada por 21 conselhos municipais, **Unidades de Assistência Imediata** (Gabinete do Prefeito e Gabinete do Vice-Prefeito); as **Unidades de**

Assessoramento e Apoio (Procuradoria Geral do Município, Secretaria Municipal de Governo, Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Econômico e Secretaria Municipal de Comunicação Social); as **Unidades de Administração Geral** (Secretaria Municipal de Administração e Recursos Humanos, Secretaria Municipal de Finanças e Secretaria Municipal de Recursos Materiais e Licitações) e as **Unidades da Administração Específica**, que congrega 14 secretarias (Secretaria Municipal de Saúde, Secretaria Municipal de Educação, Secretaria Municipal de Cultural, Secretaria Municipal de Assistência Social, Secretaria Municipal de Esporte e Lazer, Secretaria Municipal de Habitação, Secretaria Municipal de Urbanismo, Secretaria Municipal de Viação e Obras Públicas, Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento, Secretaria Municipal de Indústria e Comércio, Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Secretaria Municipal de Segurança, Secretaria Municipal de Trabalho, Emprego e Economia Solidária e Secretaria Municipal de Transportes e Trânsito) e as **Unidades da Administração Indireta** que consiste na Companhia de Desenvolvimento de São José dos Pinhais e na Autarquia de Previdência Social dos Servidores Públicos do Município de São José dos Pinhais (PREV - São José).

Pertinente destacar a Secretaria Municipal de Assistência Social, que está dentre as Unidades de Administração Geral, e tem como competências:

a proteção à família, à maternidade e à velhice; o amparo à criança, adolescente e demais pessoas carentes, bem como o planejamento e a execução de políticas sociais que contribuam para a melhoria da qualidade de vida da população urbana e rural do Município, cabendo-lhe especificamente: assegurar maior participação da população de baixa renda nos planos, programas e projetos a serem desenvolvidos pelo Governo Municipal; incentivar a formação de associações de bairros, comunidades rurais e outras formas associativas de participação; promover campanhas educativas, conscientizadoras e preventivas, visando o bem estar da população; elaborar programas especiais de atendimento ao trabalhador de baixa renda, desempregado, visando eficiente e eficaz aplicação de recursos destinados à promoção social; executar outras atividades correlatas determinadas pelo Prefeito (São José dos Pinhais, 2010).

Com relação a estrutura financeira e orçamentária da Secretaria Municipal de Assistência Social, responsável administrativamente pela gestão dos recursos dos conselhos objetos desta pesquisa, esta é composta por recursos de origem do Fundo Nacional da Assistência Social (FNAS), do Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS), do Fundo Estadual para Infância e Adolescência (FIA), do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA), do Fundo Estadual

dos Direitos do Idoso (FIPAR), do Fundo Municipal dos Direitos do Idoso (FMDI) além de recursos de arrecadação do próprio Município.

De acordo com o Plano Plurianual – PPA (2022/2025), a estimativa de receitas é apresentada na Tabela 1.

Tabela 1 – Receitas da Secretaria Municipal de Assistência Social (2022-2025)

Origem	2022	2023	2024	2025
Estadual	R\$ 242.800,00	R\$ 250.176,00	R\$ 250.176,00	R\$ 250.176,00
Federal	R\$ 1.951.700,00	R\$ 1.968.786,00	R\$ 1.968.786,00	R\$ 1.968.786,00
Livre	R\$ 32.565.381,00	R\$ 33.672.858,00	R\$ 33.672.858,00	R\$ 33.672.858,00
Total	R\$ 34.759.881,00	R\$ 35.891.820,00	R\$ 35.891.820,00	R\$ 35.891.820,00

Fonte: Plano Plurianual para o quadriênio 2022-2025.

Os recursos federais são destinados para o cofinanciamento dos serviços e do aprimoramento da gestão por meio de Blocos de Financiamento da assistência social, bem como dos Programas e Projetos Socioassistenciais.

No que tange aos recursos estaduais, estes estão divididos em pisos de financiamento e incentivos financeiros na modalidade fundo a fundo para complementação e efetivação dos serviços socioassistenciais. No contexto orçamentário municipal, o percentual destinado a Secretaria Municipal de Assistência Social é de aproximadamente 5,85% da receita de recurso próprio. No que concerne aos recursos federais os repasses não são regulares e automáticos, visto que há constantes atrasos nas transferências, por vezes, comprometendo a prestação dos serviços aos usuários de assistência social.

Os recursos livres destinados aos orçamentos que compõe os fundos municipais, são alocados conforme a necessidade e as demandas planejadas através das Leis Orçamentárias. Para o ano de 2023, o recurso livre disponível no orçamento para a Secretaria Municipal de Assistência Social é de R\$ 40.116.441,00 (quarenta milhões, cento e dezesseis mil, quatrocentos e quarenta e um reais). Excluindo desse montante o valor destinado ao pagamento de pessoal (servidores efetivos, comissionados e conselheiros tutelares), fica um total de R\$ 15.665.533,05 (quinze milhões, seiscentos e sessenta e cinco mil, quinhentos e trinta e três reais e cinco centavos) para ser utilizado nos serviços.

Esse valor orçamentário se aplica aos serviços executados pela Secretaria, nas duas principais linhas de atuação: Proteção Social Básica e Proteção Social

Especial. Ainda, deste montante 7,6% foram destinados ao FMDCA, 20% ao FMAS com ênfase na Proteção Especial (Alta Complexidade) e 11,5% ao FMDI.

Complementam o recurso dessas políticas os valores de doações, como pode ser observado no Tabela 2. Alocado no FMDCA e FMDI, está a conta de doação que abriga os recursos recebidos de fontes governamentais e de doações de pessoas físicas e jurídicas e são destinados para financiar projetos sociais de organizações não governamentais através de Editais de Chamamento Público, conforme a legislação que regula parcerias: Lei Federal nº 13.019/2014 e Decreto Municipal nº 2.650/2017. Os recursos de doação só podem ser empregados em ações deliberadas (aprovadas) pela plenária dos respectivos conselhos.

Também incluídas na dotação municipal desta Secretaria estão os repasses vinculados para ações específicas de recursos oriundos das esferas de Governo Estadual e Federal.

Tabela 2– Recursos alocados nos fundos municipais (2018-2023)

Doações ao FMDCA										
2018	2019	Variação	2020	Variação	2021	Variação	2022	Variação	2023 ¹	Variação
R\$ 66.745,58	R\$ 114.229,79	71,14%	R\$ 53.259,40	-53,37%	R\$ 59.585,66	11,87%	R\$ 127.344,40	113,72%	R\$ 22.109,64	-82,63%
Doações ao FMDI										
2018	2019	Variação	2020	Variação	2021	Variação	2022	Variação	2023 ¹	Variação
R\$ -	R\$ 34.362,93	100%	R\$ 20.009,46	-41,77%	R\$ 83.142,95	315,52%	R\$ 101.501,48	22,08%	R\$ -	-100%
Repasses Estaduais										
2018	2019	Variação	2020	Variação	2021	Variação	2022	Variação	2023 ¹	Variação
R\$ 856.069,68	R\$ 597.250,00	-30,23%	R\$ 115.000,00	-80,74%	R\$ 250.000,00	117,39%	R\$ 183.000,00	-26,8%	R\$ 48.750,00	-73,36%
Repasses Federais										
2018	2019	Variação	2020	Variação	2021	Variação	2022	Variação	2023 ¹	Variação
R\$ 49.717,88	R\$ 1.745.424,34	3.410,67%	R\$ 5.656.110,51	224,05%	R\$ 1.214.243,17	-78,53%	R\$ 1.911.012,75	57,38%	R\$ 810.897,71	-57,56%

Fonte: Autoria própria (2023).

¹Valores até junho de 2023

Cabe ressaltar que os valores constantes nas Tabelas 1 e 2, referentes ao ano de 2023 são diferentes, pois a primeira tabela apresenta a previsão e a segunda tabela apresenta os valores efetivamente movimentados.

Com base nos dados levantados percebe-se que o orçamento da Secretaria Municipal de Assistência Social e o montante financeiro que passa pelos fundos municipais, e pelas deliberações dos Conselhos objetos desse estudo, são

expressivos. Considerando que o percentual do orçamento de recursos próprios da Assistência Social representa apenas 5,85% do total do Município e que a maior parte dele é destinado às despesas com pessoal (folha de pagamento), os recursos (doações e repasses) alocados nos Fundos são de grande importância para a definição das políticas públicas sociais do município, pois são esses recursos que ampliam as possibilidades de investimento e oferta de programas, projetos e serviços para a população vulnerável.

Deliberar sobre a forma de aplicação desses recursos, as áreas e segmentos prioritários, são atribuições dos Conselhos Gestores de Políticas Sociais, o que implica que esses conselhos devem ser eficientes e efetivos para que suas decisões sejam as melhores possíveis, a fim de atender as necessidades do município.

4.2 Macrocondições formais de efetividade dos conselhos gestores: aspectos normativos, estruturais e representativos dos conselhos de políticas públicas de sociais do município de São José dos Pinhais/PR

A análise da macrocondição formal da efetividade dos Conselhos Gestores se fundamenta nas características formais de constituição e organização estrutural dos conselhos, como também na representação governamental nestas instâncias. Esta análise reúne o desenho institucional e os processos internos operacionais.

Atualmente o município de São José dos Pinhais conta com mais de vinte conselhos municipais, além de comissões e comitês, que abrangem as diversas políticas públicas e seus segmentos.

Dentro deste universo, os três conselhos objetos desse estudo contemplam políticas públicas sociais; foram os primeiros criados no município, na década de 1990, e funcionam ininterruptamente desde então. Por estarem ativos há tantos anos, são conselhos considerados modelo para a implantação, institucionalização e formalização de novos conselhos no município.

Os conselhos de políticas públicas sociais exercem importante papel na estrutura política municipal, na medida em que permitem a participação da sociedade no acompanhamento, fiscalização e implementação das políticas públicas.

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. Sua constituição se deu a partir do Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que em seu Art. 88, inciso II dispõe sobre a criação desses conselhos.

Passados poucos anos foi criado o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), por meio da Lei Municipal nº 29, de 19 de junho de 1996. Sua criação foi reflexo dos movimentos sociais que culminaram na implementação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei Federal nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993, que entre seus dispositivos define e orienta a criação desses conselhos como instâncias deliberativas do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

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.

Além das leis de criação, outros instrumentos legais regulam o desenho institucional dos conselhos, conforme apresentado no Quadro 4, que demonstra os aspectos formais de institucionalização dos conselhos pesquisados.

Quadro 4 – Institucionalização dos conselhos

CONSELHOS	VÍNCULO INSTITUCIONAL	INSTRUMENTO DE CRIAÇÃO	REGIMENTO INTERNO (VIGENTE)	REGULAMENTO DO FUNDO MUNICIPAL (VIGENTE)	NATUREZA
CMDCA Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente	SEMGOV Secretaria Municipal de Governo	Lei nº 24, de 28 de maio de 1991	Decreto nº 208, de 31 de julho de 1992	Decreto nº 3.065, de 08 de junho de 2018	Órgão consultivo, deliberativo e fiscalizador
CMAS Conselho Municipal de Assistência Social	SEMAS Secretaria Municipal de Assistência Social	Lei nº 29, de 19 de junho de 1996	Decreto nº 186, de 21 de agosto de 1996	Decreto nº 8, de 20 de janeiro de 2000	Órgão permanente, deliberativo, normativo e fiscalizador
CMDI Conselho Municipal dos Direitos do Idoso	SEMAS Secretaria Municipal de Assistência Social	Lei nº 666, de 10 de dezembro de 2004	Decreto nº 1.151, de 23 de junho de 2005	Decreto nº 980, de 16 de abril de 2012	Órgão permanente, consultivo, deliberativo e fiscalizador

Fonte: Autoria própria (2022).

Analisando o quadro acima, percebe-se que apesar dos três conselhos terem relação com a política de Assistência Social, o CMDCA está vinculado diretamente a Secretaria Municipal de Governo. Cabe ressaltar que, na prática, o CMDCA fica alocado na Secretaria Municipal de Assistência Social, que se encarrega de manter sua estrutura administrativa, recursos humanos e atender as necessidades financeiras, da mesma maneira que atende ao CMAS e CMDI.

O Regimento Interno dos conselhos foi publicado por Decreto, cerca de um ano após a Lei de criação e regulamenta sua forma de funcionamento e atuação. Neste aspecto os regimentos internos são similares e tratam dos seguintes aspectos: composição, dinâmica de funcionamento, competência, divisão dos trabalhos, atribuições da mesa diretora e disposições gerais, ou seja, a estrutura formal, que é apresentada com mais detalhes no Quadro 5.

O Quadro 4 apresenta também outro dispositivo legal, o Regulamento do Fundo Municipal. Importante esclarecer que, nos três casos, a mesma lei que criou o conselho já institui o Fundo Municipal, que visa gerir os recursos financeiros vinculados a cada política social correspondente. Portanto, os regulamentos do fundo apresentam os aspectos relacionados ao seu funcionamento, como os objetivos, os aspectos operacionais, formas de entrada de recursos, possibilidades de destinação de recursos e outras disposições gerais.

Quanto a natureza dos conselhos, constata-se diferenças na sua institucionalização. O CMAS e o CMDI constituem-se como órgãos permanentes e o CMDCA não especifica em sua legislação ser de natureza permanente.

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. Como órgão deliberativo, suas decisões são de cumprimento obrigatório pelo órgão gestor. Tais deliberações, nos conselhos pesquisados, são formalizadas como Resoluções e publicadas em Diário Oficial do Município.

O CMDCA e o CMDI, também são **consultivos** e nesse aspecto, podem exarar recomendações e orientações quando demandados, que podem ou não ser acatadas pelo órgão gestor. Nestes casos, a formalização se dá por Recomendação, Parecer e Moções e são encaminhadas diretamente ao demandante.

Todos os conselhos têm caráter **fiscalizador** e, nesse aspecto, tem a atribuição de acompanhar e controlar as políticas afins, a destinação e a aplicação

dos recursos; aprovando (ou não) as prestações de contas, relatórios de atendimento, planos de trabalho dos serviços e programas, entre outros.

O CMAS tem, ainda, mais uma atribuição, é **normativo**, o que significa que pode intervir, reinterpretar e propor normas e regulamentações para serviços e programas do relacionados a política municipal de assistência social. Na prática significa que o colegiado do CMAS pode remeter ao legislativo minutas de novas leis para atender às demandas da assistência social ou mesmo indicar necessidades de alteração da legislação vigente, quando julgar necessário a fim de propor melhorias, sempre fundamentando sua proposição dentro do contexto e realidade municipal.

Ainda, quanto ao desenho institucional, é importante explicar sobre a estrutura formal dos conselhos, apresentada no Quadro 5.

Quadro 5 – Estrutura formal 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
TIPO DE COMPOSIÇÃO	Paritário		
Nº DE CONSELHEIROS TITULARES	16	12	12
REPRESENTAÇÃO GOVERNAMENTAL	Secretarias Municipais, definidas na lei de criação		
FORMA DE ESCOLHA DOS REPRESENTANTES GOVERNAMENTAIS	Indicados pelo Poder Executivo		
REPRESENTAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL	Entidades representativas do setor	Entidades representativas do setor, Usuários e Trabalhadores da área	Entidades representativas do setor
FORMA DE ESCOLHA DA SOCIEDADE CIVIL	Eleição pelos pares em Conferência Municipal ou Fórum específico		
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
RECONDUÇÃO	1 recondução, vinculada à pessoa do representante, independente da condição de titular ou suplente		

Fonte: Autoria própria (2022).

Os três conselhos são paritários, tomando como base os modelos do Conselho Nacional e Estadual de suas áreas, ou seja, o total de conselheiros é

distribuído igualmente entre representantes do governo (50%) e representantes da sociedade civil (50%).

No caso do CMAS essa paridade também se apresenta na representação da sociedade civil, onde a participação é proporcional entre os três segmentos que o compõe: Entidades, Trabalhadores e Usuários; em consonância com a Resolução CNAS nº 18, de 15 de julho de 2013, do Conselho Nacional de Assistência Social (Brasil, 2013).

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. Considerando que os três conselhos integram a área das políticas públicas sociais, as secretarias que os integram são similares e recorrentes, como se observa no Quadro 6.

Quadro 6 – Representação governamental nos 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
SECRETARIA			
Secretaria Municipal de Assistência Social	X	X	X
Secretaria Municipal de Educação	X	X	X
Secretaria Municipal de Saúde	X	X	X
Secretaria Municipal de Cultura	X	*	*
Secretaria Municipal de Esporte e Lazer	X	*	*
Secretaria Municipal de Trabalho	X	*	*
Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento econômico	X	X	X
Secretaria Municipal de Finanças	X	X	X
Secretaria Municipal de Habitação	*	X	X

Fonte: Autoria própria (2022).

Nota: 'X' Significa que a secretaria tem cadeira no Conselho e '*' significa que não.

Enquanto a Secretaria Municipal de Habitação tem cadeira no CMAS e CMDI e não no CMDCA; nota-se que as Secretarias de Cultura, Esporte e Lazer e Trabalho integram apenas o CMDCA, até porque este conselho tem maior número de representantes. Considerando que a política habitacional diz respeito a população como um todo, pode-se dizer que faz sentido esta secretaria ter cadeira no CMAS, que tem a população vulnerável como público-alvo.

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. Após a eleição, cada entidade eleita indica seus representantes (titular e suplente). No caso do segmento trabalhadores do setor e segmento usuários, que têm cadeira no CMAS, os interessados precisam comprovar o vínculo e passam pelo processo eletivo sendo votados apenas por seus pares, durante a conferência ou o fórum, já mencionados.

Ao tratar da Mesa Diretora, salienta-se que 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. Normalmente a eleição se dá na primeira reunião da gestão, os mandatos variam de 2 a 3 anos, conforme o conselho, e a mesa diretora permanece a mesma durante este período.

As atribuições detalhadas de cada conselho estão definidas em sua lei de criação e tem relação direta com a política pública a que está vinculado. Ainda, percebe-se que o descritivo das atribuições apresenta recortes ou referências às resoluções e legislações estaduais e nacionais das áreas de atuação como, por exemplo, a Política Nacional do SUAS, o Estatuto da Criança e do Adolescente e o Estatuto do Idoso.

Entre as atribuições do CMDCA destacam-se:

Art. 2º São atribuições do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente:

I – formular a política de promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente, observados os preceitos expressos nos artigos 203, 204 e 227 da Constituição Federal, 165 e 216, da Constituição Estadual e 167, da Lei Orgânica Municipal⁴;

II – articular, integrar e fiscalizar ações da administração municipal e entidades públicas ou particulares, no âmbito do Município, dirigidas à Infância e Adolescência;

III – propor ao Poder Executivo o percentual e a dotação orçamentária a ser destinado à execução das políticas sociais básicas do Município, estabelecendo prioridades de atuação e aplicação dos recursos;

IV – oferecer subsídios para a elaboração e/ou alteração da legislação referente à promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente;

⁴Esses preceitos, de maneira geral, estão relacionados aos deveres da família, da sociedade e do Estado com relação as crianças e aos adolescentes, e aos seus direitos.

- V – promover o registro e a avaliação das entidades não governamentais, obedecidos os quesitos exigidos nos artigos 90 a 94 da lei Federal nº 8069, de 13 de julho de 1990⁵;
- VI – incentivar e apoiar a realização de eventos, estudos e pesquisas no âmbito da promoção, proteção e defesa da infância e juventude, promovendo o intercâmbio com entidades públicas e particulares, organismos nacionais e internacionais;
- VII – aprovar, de acordo com os critérios estabelecidos em seu Regimento Interno, o cadastramento de entidades de defesa ou de atendimento aos direitos da criança e do adolescente;
- VIII – propor legislação específica para constituição, regulamentação e funcionamento dos Conselhos Tutelares;
- IX – estabelecer prioridade de atuação e definir a aplicação dos recursos públicos municipais destinados à assistência voltada especialmente para o atendimento de crianças e adolescentes;
- X – homologar a concessão de auxílios e subvenções a entidades particulares filantrópicas e sem fins lucrativos, atuantes no atendimento ou defesa dos direitos das crianças e adolescentes;
- XI – deliberar sobre a conveniência e oportunidade de implementação dos programas e serviços a que se referem os incisos II e III deste artigo, bem como sobre a criação de entidades governamentais ou a realização de consórcio intermunicipal regionalizado de atendimento;
- XII – fixar critérios para utilização, através de planos de aplicação, das doações subsidiadas e demais receitas, destinando, necessariamente, percentual para o incentivo ao acolhimento, sob a forma de guarda, de criança ou adolescente, órfão abandonado, portador ou não de deficiência, de difícil colocação familiar;
- XIII – receber petições, denúncias, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa por desrespeito aos direitos assegurados às crianças e adolescentes, dando-lhes o encaminhamento devido (São José dos Pinhais, 1991).

Ao se observar as atribuições do CMDCA, fica explícito a importância de propor diretrizes para as políticas públicas da área da infância e adolescência, além de atuar diretamente na orientação, acompanhamento e fiscalização das entidades que atuam diretamente com este público. Outro aspecto relevante é a articulação entre setor público e privado, haja vista a preocupação com o debate sobre os temas relacionados, como se observa no inciso VI.

As atribuições do CMAS incluem:

- Art. 13. Compete ao Conselho Municipal de Assistência Social:
- I - deliberar e definir sobre a Política Municipal de Assistência Social em consonância com as diretrizes dos Conselho Nacional e Estadual de Assistência Social e da Conferência Municipal e estabelecer as prioridades da Política Municipal de Assistência Social⁶;

⁵ Os artigos mencionados tratam dos quesitos para funcionamento regular de entidades que atendem crianças e adolescentes.

⁶ São numerosas as diretrizes do Conselho Nacional e Estadual e são elas que direcionam as competências e atuação dos conselhos em cada esfera de governo. Ainda, na Conferência Municipal, são levantados e discutidos os temas e prioridades de atuação para o município, de acordo com os segmentos participantes, e as propostas consolidadas também devem ser consideradas ao se elaborar a política municipal da área.

- II - aprovar o Plano Municipal Anual e/ou Plurianual de Assistência Social, formulado pela Secretaria Municipal de Promoção Social de acordo com as diretrizes gerais fixadas pela Conferência Municipal de Assistência Social;
- III - atuar na formulação de estratégia e controle da Política de Assistência Social no Município;
- IV - registrar e fiscalizar as instituições de assistência social atuantes no Município;
- V - normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo de assistência social, de acordo com as diretrizes propostas pelos Conselhos Nacional e Estadual de Assistência Social;
- VI - acompanhar, avaliar e fiscalizar os serviços de assistência social prestados à população pelos órgãos, entidades governamentais e não governamentais do Município;
- VII - definir critérios de qualidade para o funcionamento dos serviços de assistência social públicos e privados no âmbito municipal;
- VIII - apreciar e aprovar a proposta orçamentaria da assistência social a ser encaminhada pela Secretaria Municipal de Promoção Social, responsável pela coordenação da Política Municipal de Assistência Social;
- IX - propor, aprovar e acompanhar a execução orçamentaria e financeira anual dos recursos vinculados ao Fundo Municipal de Assistência social;
- X - convocar e coordenar a cada dois anos ou, extraordinariamente, por deliberação da maioria absoluta de seus membros, a Conferência Municipal de Assistência Social, que terá atribuição de avaliar a situação da Assistência Social e do Conselho Municipal de Assistência Social, aprovar diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema e eleger os novos membros do Conselho;
- XI - propor a formulação de estudos e pesquisar com vistas a identificar situações relevantes e a qualidade dos serviços da assistência social, no âmbito do Município;
- XII - propor critérios para a celebração de contratos ou convênios entre o setor público e as instituições assistências privadas que prestam serviços de assistência social no âmbito municipal;
- XIII - acompanhar e avaliar a gestão dos recursos destinados a programas de assistência social, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos programas e projetos aprovados;
- XIV - acompanhar as condições de acesso da população usuária da assistência social, indicando as medidas pertinentes à correção de exclusões constatadas;
- XV - elaborar e aprovar seu regimento interno, encaminhando-o ao Poder Executivo para homologação através de decreto, até 60 (sessenta) dias após sua posse;
- XVI - publicar no órgão oficial de divulgação do Município, súmula de suas atas, suas resoluções administrativas, bem como os demonstrativos das contas do Fundo Municipal de Assistência Social - FMAS e os respectivos pareceres emitidos;
- XVII - estabelecer diretrizes, apreciar e aprovar os programas anuais e plurianuais do Fundo Municipal de Assistência Social, definir critérios de repasse de recursos destinados às entidades não-governamentais.
- XVIII - zelar pela efetivação do sistema descentralizado e participativo da Assistência Social;
- XIX - fiscalizar e avaliar a gestão de recursos bem como os ganhos sociais e o desempenho dos programas e projetos aprovados (São José dos Pinhais, 1996).

Quanto as atribuições do CMAS, percebe-se que estas delineiam e orientam a atuação do colegiado, principalmente quanto ao financiamento da política específica. O colegiado tem o compromisso de debater e deliberar sobre os recursos

públicos, estabelecer e verificar os critérios de repasses, além de decidir acerca da adesão ou não às deliberações estaduais e federais.

No mesmo sentido, as atribuições do CMDI contemplam:

Art. 4º Compete ao Conselho Municipal dos Direitos do Idoso:

- I - deliberar e formular a política de atendimento, proteção e defesa dos direitos do idoso, em consonância com a legislação em vigor; a qual atuará na inserção do idoso na vida familiar, socioeconômica e político cultural do Município de São José dos Pinhais visando a eliminação de preconceitos;
- II - estabelecer prioridades de atuação e de definição da aplicação dos recursos públicos federais, estaduais e municipais destinados às políticas sociais básicas de atenção ao idoso;
- III - acompanhar a elaboração da proposta orçamentária do Município em relação a consecução da política do idoso e propor modificações;
- IV - acompanhar a aplicação dos recursos destinados à consecução da política do idoso, oriundos de auxílios, subvenções e outros recursos;
- V - propor aos poderes constituídos, modificações nas estruturas dos órgãos governamentais diretamente ligados ao atendimento, à proteção e à defesa dos direitos do idoso;
- VI - oferecer subsídios para a elaboração de leis atinentes aos interesses dos idosos em todos os níveis;
- VII - fiscalizar as instituições que prestam atendimento ao idoso;
- VIII - estabelecer a forma de participação do idoso no custeio em entidades filantrópicas ou casa-lar, prevista no art. 35 da Lei Federal nº 10.741/2003⁷;
- IX - incentivar e apoiar a realização de eventos, estudos e pesquisas relacionados ao atendimento, proteção e defesa dos direitos do idoso;
- X – promover intercâmbio com entidades públicas, particulares, organismos nacionais e internacionais;
- XI - prestar informações e emitir pareceres sobre assuntos que dizem respeito ao atendimento, proteção e a defesa dos direitos do idoso;
- XII - elaborar e aprovar seu Regimento Interno;
- XIII - aprovar, de acordo com critérios estabelecidos em seu regimento interno, o registro da entidade de defesa ou de atendimento ao idoso e respectivos programas de atuação;
- XIV - receber petições, denúncias, reclamações, representações de qualquer cidadão por desrespeito aos direitos assegurados aos idosos;
- XV - comunicar ao Ministério Público os casos de suspeita ou confirmação de maus-tratos, ou, de qualquer outro ato que tipifique violação aos direitos do idoso, que cheguem ao conhecimento do Conselho;
- XVI - fiscalizar e avaliar a gestão de recursos do Fundo Municipal dos Direitos do Idoso;
- XVII - convocar e coordenar a cada dois anos, ou, extraordinariamente, por deliberação da maioria absoluta de seus membros, a Conferência Municipal dos Direitos do Idoso (São José dos Pinhais, 2004).

A função de proteção social está bem clara entre as atribuições do CMDI, assim como a orientação, acompanhamento e fiscalização das entidades que acolhem as pessoas idosas.

As atribuições apresentadas expressam uma sintonia com as Políticas Nacional, Estadual e Municipal de cada área. De maneira geral, percebe-se que as

⁷Refere-se ao Estatuto do Idoso, e o artigo em questão trata do contrato de prestação de serviços com a pessoa idosa abrigada.

atribuições dos três conselhos apresentam muitas similaridades, tendo como foco principal reforçar as características de sua natureza formativa, como deliberar, fiscalizar e acompanhar as políticas públicas a que estão vinculados. Ainda, cabe ressaltar que o CMAS tem atribuição normativa, o que significa que pode propor legislações e regulamentações para a área sempre que julgar necessário.

A partir do levantamento realizado, analisando as condições formais de efetividade, que contempla a organização formal do conselho, ou seja, os procedimentos internos e desenho institucional da instituição participativa (Oliveira, Pereira, Oliveira, 2010; Gouveia *et al.*, 2018), pode-se considerar que as condições de efetividades observadas nos conselhos analisados contemplam os critérios de análise propostos pela categoria. Os três conselhos têm amparo legal de institucionalização, estão regulamente constituídos e a dinâmica interna de distribuição de poder tem representatividade, paridade e alternância garantidas pelos dispositivos legais.

No tocante à natureza dos órgãos, tema já tratado na análise do Quadro 4, os mecanismos de criação dos conselhos analisados demonstram que por serem deliberativos, consultivos, fiscalizatórios e normativos possibilitam aos seus representantes uma liberdade de atuação e influência nos processos decisórios das políticas públicas, sempre tendo em conta os preceitos legais para garantir sua legitimidade de atuação.

Com relação a autonomia deliberativa, Gouveia *et al.* (2018), ao tratar do tema relaciona-o com a disponibilização de “meios físicos, gerenciais e financeiros”. Neste aspecto, verifica-se que os conselhos analisados dispõem de estrutura física, equipamentos e infraestrutura tecnológica para reuniões, bem como, tem apoio técnico e administrativo, representando pela sua Secretaria Executiva exclusiva, que atua com autonomia em relação ao órgão gestor, a Secretaria Municipal de Assistência Social.

4.3 Macrocondições substantivas de efetividade dos conselhos gestores: formas e níveis de participação nos conselhos de políticas públicas sociais do município de São José dos Pinhais/PR

Esta seção apresentará as formas e níveis de participação nos conselhos de políticas públicas sociais do município de São José dos Pinhais/PR, com foco na

análise da efetividade dos conselhos de políticas públicas sociais como instituições participativas.

4.3.1 Formas de participação nos conselhos de políticas públicas sociais do município de São José dos Pinhais/PR

A garantia da heterogeneidade na composição entre representantes governamentais e não-governamentais está explícita nas legislações, portanto, considerando que os três conselhos têm participação da sociedade civil na sua composição, cabe analisar como essas entidades chegam ao conselho.

O primeiro critério, comum a todos, é que para concorrer a uma vaga no colegiado as entidades devem ser inscritas nos conselhos e estar com a documentação regular, conforme resolução de cada conselho⁸. Quanto ao tempo de inscrição, o CMDCA e CMAS exigem que as entidades estejam inscritas há pelo menos 2 anos na data da eleição; no entanto, o CMDI pede apenas 1 ano de inscrição.

O Quadro 7 relaciona as entidades que participaram dos conselhos durante o período em análise (2013 a 2022) e quantas gestões elas permaneceram. É possível observar que algumas são recorrentes, não só no mesmo conselho como na participação comum entre eles.

Quadro 7 – Número de gestão que as entidades participaram dos conselhos (2013-2022)

ENTIDADES	CMDCA	GESTÃO	CMAS	GESTÃO	CMDI	GESTÃO
Associação Beneditina da Providência - Lar Mãe Maria	3	2013-2014; 2015-2018; 2019-2022	*	*	*	*
Associação Cultural Meninos da Harmonia	2	2017-2018; 2019-2022	*	*	*	*
Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais - APAE	3	2011-2014; 2015-2018; 2019-2022	5	2011-2013; 2013-2015; 2015-2017; 2020-2021; 2021-2023	*	*
Associação de Pais e Amigos dos Portadores de Mielomenin-gocela – APPAM	1	2011-2013 ¹	*	*	*	*
Associação de Proteção à Maternidade, Infância e Família –	1	2013-2014 ²	*	*	2	2015-2018; 2019-2021

⁸ Resolução nº 67/2021 – CMDCA/SJP; Resolução nº 13/2021 – CMAS/SJP e Resolução nº 08/2022 – CMDI/SJP.

APMIF						
Associação dos Aposentados, Pensionistas e Idosos	*	*	*	*	4	2011-2013; 2015-2018; 2019-2021; 2021-2023
Associação dos Funcionários Públicos Municipais - AFPM	*	*	*	*	1	2021-2023
Associação Padre João Roberto Ceconello	1	2015-2017	2	2011-2013; 2013-2015	*	*
Associação PARA Vida sem Drogas	3	2011-2014; 2015-2018; 2019-2022	1	2011-2013	*	*
Associação Paranaense de Cultura - Pró Ação PUC-PR	1	2011-2014	*	*	*	*
Associação Pró-Idoso	*	*	*	*	1	2011-2013
Associação São José Casa de Repouso para Idosos	*	*	2	2020-2021; 2021-2023	*	*
Casa de Repouso Santa Luzia	*	*	*	*	1	2015-2018
Casa Santa Rita	*	*	*	*	1	2011-2013
Centro de Amparo aos Idosos Jesus Maria José - CAJEMA	*	*	4	2011-2013; 2013-2015; 2015-2017; 2017-2019	2	2015-2018; 2019-2021
Centro de Amparo Nossa Senhora do Monte Claro	3	2011-2014; 2015-2018; 2019-2022	2	2011-2013; 2013-2015	*	*
Centro de Integração Empresa Escola – CIEE	2	2015-2018; 2019-2022	*	*	*	*
Centro Social Padre Arnaldo Jansen	1	2011-2013 ¹	*	*	*	*
Conselho Regional de Psicologia – CRP	*	*	1	2011-2013	*	*
Cris Lau Casa de Repouso	*	*	*	*	2	2019-2021; 2021-2023
Desafio Jovem Vidas para Cristo	3	2011-2014; 2015-2018; 2019-2022	2	2020-2021; 2021-2023	*	*
Federação das Associações de Moradores - FEMAM	*	*	*	*	2	2015-2017; 2019-2021
Fórum Municipal dos Trabalhadores do Sistema Único da Assistência Social - FOMTSU-AS/SJP	*	*	2	2015-2017; 2017-2019	*	*
Lar dos Anjos	*	*	*	*	2	2011-2013; 2021-2023
Lions Clube	*	*	*	*	1	2011-2013
Pastoral da Pessoa Idosa	*	*	*	*	1	2021-2023
Patronato Santo Antônio	3	2011-2014; 2015-2018; 2019-2022	4	2015-2017; 2017-2019; 2020-2021; 2021-2023	*	*
Sindicato dos Servidores Públicos Municipais - SINSEP	*	*	4	2013-2015; 2017-2019; 2020-2021; 2021-2023	3	2011-2013; 2019-2021; 2021-2023

Fonte: Autoria própria (2022).

¹Entidades que não completaram o período do mandato.

²Entidades que substituíram as que deixaram o Conselho durante o período do mandato.

Nota: A coluna Gestão identifica todo o período do mandato, por isso, em alguns casos, não corresponde apenas ao período de análise (2013-2022).

Ao longo do período de análise algumas entidades não cumpriram seu mandato, devido a terem deixado o município e/ou terem sido extintas; como a Associação de Pais e Amigos dos Portadores de Mielomeningocele – APPAM e o Centro Social Padre Arnaldo Jansen.

Em outros casos algumas entidades foram parte de uma gestão, mas não voltaram a participar dos conselhos, por terem sido extintas ou por alterarem seu nicho de atuação e não se enquadrarem mais nos critérios para composição, como a Associação Paranaense de Cultura, o Lions Clube, o Conselho Regional de Psicologia - CRP, a Associação de Proteção à Maternidade, Infância e Família - APMIF, a Casa Santa Rita, a Casa de Repouso Santa Luzia e a Associação Pró-Idoso.

Ao analisar a frequência de participação das entidades nos Conselhos durante o período de investigação, percebe-se que o CMDCA e CMDI tiveram 13 entidades e o CMAS teve 11 entidades. No CMDCA, 6 entidades participaram de 3 gestões; no CMAS, 1 entidade participou de 5 gestões, enquanto 3 entidades participaram de 4 gestões e no CMDI, 1 entidade participou de 4 e 1 entidade de 3 gestões. Entende-se que a participação recorrente em um mesmo conselho fortalece a atuação da entidade, pois a experiência e conhecimentos adquiridos durante sua gestão podem potencializar sua atuação e representação enquanto sociedade civil; reflete-se na *expertise* adquirida. Por outro lado, a continuidade de um representante pouco qualificado e/ou interessado, pode incorrer em pouca contribuição às discussões do colegiado.

No entanto, ainda que a participação das secretarias e das entidades seja recorrente, cabe verificar a presença dos representantes indicados por essas instituições. Nesse caso, devido a extensão do período de análise, as informações foram divididas nos três quadros seguintes. Ainda, não é surpresa a participação da Secretaria Executiva totalizar 100% em todos os conselhos, tendo em vista que seus representantes estão presentes em toda reunião, pois são responsáveis por disponibilizar materiais, elaborar a ata e dar suporte as discussões; ou seja, realiza as atividades administrativas dos conselhos.

Primeiramente temos o controle de assiduidade no CMDCA (Tabela 3), onde é possível identificar que a participação do poder público e da sociedade civil é semelhante, ultrapassando 80%. Se considerar que no período em análise ocorreram 221 reuniões com 1.768 participações possíveis; tem-se um total de

1.516 (86%) presenças do poder público e 1.480 (84%) presenças da sociedade civil. Percebe-se um equilíbrio na participação e presença nas reuniões, o que pode indicar que tanto poder público quanto sociedade civil apresentam possibilidades de discussão e poder de decisão iguais. Importante ressaltar que, nos termos do Regimento Interno do CMDCA, as reuniões acontecem duas vezes ao mês, com quórum para início de maioria simples dos membros e em segunda convocação, 15 (quinze) minutos após o horário definido na convocação, com qualquer número de representantes.

Tabela 3 – Assiduidade no CMDCA por segmento (2013-2022)

ANO	Nº Reuniões / Participações ¹	SEGMENTOS					
		Poder Público		Sociedade Civil		Secretaria Executiva	
		% participação	nº participação	% participação	nº participação	% participação	nº participação
2013	23 reuniões / 184 participações	89%	163	79%	145	100%	23
2014	23 reuniões / 184 participações	80%	148	85%	156	100%	23
2015	21 reuniões / 168 participações	86%	144	81%	136	100%	21
2016	21 reuniões / 168 participações	82%	138	85%	143	100%	21
2017	20 reuniões / 160 participações	95%	152	93%	148	100%	20
2018	35 reuniões / 280 participações	90%	252	80%	224	100%	35
2019	25 reuniões / 200 participações	88%	176	91%	182	100%	25
2020	13 reuniões / 104 participações	94%	98	87%	90	100%	13
2021	21 reuniões / 168 participações	75%	126	83%	140	100%	21
2022	19 reuniões / 152 participações	78%	119	76%	116	100%	19

Fonte: Autoria própria (2022)

¹Número máximo de participações por segmento, considerando a quantidade de representantes no conselho, sendo que a Secretaria Executiva contabiliza uma participação em cada reunião.

Nota 1: O cálculo considera apenas as reuniões ordinárias e extraordinárias, não considera as reuniões das comissões.

Nota 2: Entre 2020 e 2022 as reuniões foram online e/ou híbridas, conforme as condições sanitárias indicavam.

O CMAS tem duas reuniões mensais, e o quórum para início é de maioria qualificada e em segunda convocação, 30 (trinta) minutos após o horário definido na convocação, com qualquer número de representantes.

O controle de assiduidade no CMAS, exposto na Tabela 4, demonstra que, no período analisado ocorreram 218 reuniões, com um total de 1.308 participações possíveis do colegiado. Neste período, as reuniões tiveram um total de 1.108 (85%) presenças do poder público e 1.013 (77%) presenças da sociedade civil. Importante ressaltar que devido a característica da composição do CMAS de dividir a sociedade civil em entidades, trabalhadores e usuários, também é importante verificar a

participação destes segmentos. Portanto, neste período temos 717 (82%) presenças de entidades, 175 (80%) presenças de trabalhadores e 121 (56%) presenças de usuários. Percebe-se que a adesão dos usuários é baixa comparada à participação das demais entidades representativas, passando pouco da metade das reuniões, com isso o percentual total de participação da sociedade civil diminui, o que, em tese, pode influenciar nos debates e discussões que acontecem no âmbito do conselho. Pode-se supor que a menor adesão do segmento usuários se dá devido à falta de incentivos e de mobilização da sociedade, bem como a carência na percepção da importância da participação social nos processos que envolvem as políticas públicas.

Tabela 4 – Assiduidade no CMAS por segmento (2013-2022)

ANO	Nº Reuniões / Participações ¹	SEGMENTOS									
		Poder Público		Sociedade Civil						Secretaria Executiva	
		% participação	nº participação	Entidade		Trabalhador		Usuário		% participação	nº participação
% participação	nº participação	% participação	nº participação	% participação	nº participação	% participação	nº participação	% participação	nº participação		
2013	19 reuniões / 114 participações	96%	110	89%	68	79%	15	58%	11	100%	19
2014	23 reuniões / 138 participações	67%	92	75%	69	78%	18	78%	18	100%	23
2015	23 reuniões / 138 participações	83%	114	77%	71	91%	21	65%	15	100%	23
2016	20 reuniões / 120 participações	76%	91	70%	56	85%	17	65%	13	100%	20
2017	28 reuniões / 168 participações	91%	153	88%	98	71%	20	82%	23	100%	28
2018	29 reuniões / 174 participações	93%	162	84%	98	93%	27	59%	17	100%	29
2019	24 reuniões / 144 participações	81%	117	82%	79	88%	21	79%	19	100%	24
2020	9 reuniões / 54 participações	91%	49	94%	34	78%	7	11%	1	100%	9
2021	22 reuniões / 132 participações	87%	115	86%	76	82%	18	5%	1	100%	22
2022	21 reuniões / 126 participações	83%	105	81%	68	52%	11	14%	3	100%	21

Fonte: Autoria própria (2022)

¹Número máximo de participações por segmento, considerando a quantidade de representantes no conselho, sendo que a Secretaria Executiva contabiliza uma participação em cada reunião.

Nota 1: O cálculo considera apenas as reuniões Ordinárias e Extraordinárias, não considera as reuniões de Comissões.

Nota 2: Entre 2020 e 2022 as reuniões foram online e/ou híbridas, conforme as condições sanitárias indicavam.

Por fim, ao tratar da assiduidade no CMDI, verifica-se no Tabela 5, uma discrepância maior na participação de poder público e sociedade civil e um dos menores índices de participação geral se comparado aos outros conselhos. O CMDI

teve um total de 97 reuniões com 582 possíveis participações no período em análise, atingindo 435 (75%) presenças do Poder Público e 388 (67%) presenças da Sociedade Civil.

Considerando que no CMDI o quórum para início das reuniões é de maioria qualificada e seu regimento interno não prevê início em segunda convocação, este resultado motiva uma reflexão, pois neste conselho há um número menor de ocorrência de reuniões, sendo uma ordinária por mês, e uma menor adesão de participação em termos da presença das partes representativas.

A constante falta dos representantes nas reuniões prejudica o andamento das atividades, atrasando as reuniões e até motivando seu cancelamento, pois a deliberação de algumas pautas seria mais bem conduzida com a presença massiva dos conselheiros. Novamente percebe-se uma baixa mobilização da sociedade civil para ocupar efetivamente seus espaços representativos e atuar nas políticas públicas.

Tabela 5 – Assiduidade no CMDI por segmento (2013-2022)

ANO	Nº Reuniões / Participações ¹	SEGMENTOS					
		Poder Público		Sociedade Civil		Secretaria Executiva	
		% participação	nº participação	% participação	nº participação	% participação	nº participação
2013	11 reuniões / 66 participações	64%	42	67%	44	100%	11
2014	8 reuniões / 48 participações	58%	28	46%	22	100%	8
2015	7 reuniões / 42 participações	93%	39	67%	28	100%	7
2016	10 reuniões / 60 participações	92%	55	78%	47	100%	10
2017	11 reuniões / 66 participações	74%	49	73%	48	100%	11
2018	10 reuniões / 60 participações	63%	38	70%	42	100%	10
2019	10 reuniões / 60 participações	85%	51	78%	47	100%	10
2020	4 reuniões / 24 participações	71%	17	46%	11	100%	4
2021	15 reuniões / 90 participações	80%	72	66%	59	100%	15
2022	11 reuniões / 66 participações	67%	44	61%	40	100%	11

Fonte: Autoria própria (2022)

¹Número máximo de participações por segmento, considerando a quantidade de representantes no conselho, sendo que a Secretaria Executiva contabiliza uma participação em cada reunião.

Nota 1: O cálculo considera apenas as reuniões Ordinárias e Extraordinárias, não considera as reuniões de Comissões.

Nota 2: Entre 2020 e 2022 as reuniões foram online e/ou híbridas, conforme as condições sanitárias indicavam.

Dos três conselhos em análise, o CMDCA é o que tem maior número de participantes no seu colegiado, maior número de reuniões e apresenta a maior participação do poder público e da sociedade civil no período.

Referente à representatividade percebe-se um equilíbrio, considerando que os mecanismos legais garantem esta representatividade e paridade nas suas composições, além da alternância de poder a cada gestão. É a paridade que representa a equiparação de forças entre a sociedade civil e o governo, favorecendo que as demandas da população sejam contempladas nas discussões das políticas públicas

A paridade também contribui para promoção da diversidade e inclusão de determinados grupos sociais nos conselhos, já que em alguns conselhos os grupos representativos da sociedade civil são garantidos em suas normativas, como no caso do CMAS.

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.

4.3.2 Níveis de participação nos conselhos de políticas públicas sociais do município de São José dos Pinhais/PR

Uma das formas de avaliar a efetividade na existência dos conselhos de políticas públicas sociais é analisando os níveis de participação nos conselhos, tendo como ponto de partida os temas dominantes, o segmento do ator que inicia o debate, se há contestação nas discussões e o tipo de deliberação a que o colegiado chega. Para levantamento desses dados foram analisadas as atas e publicações oficiais dos conselhos objeto do estudo, no período de 2013 a 2022.

Inicialmente foram analisados os temas que predominaram durante as reuniões dos Conselhos. A Tabela 6 apresenta os assuntos agrupados por grandes temas 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.

Ao visualizar a Tabela 6, percebe-se que os assuntos internos, ainda que importantes para o funcionamento estrutural dos conselhos, aparecem com menos frequência: 52, 58 e 58 ocorrências no CMDCA, CMAS e CMDI respectivamente, totalizando 168 (13%) ocorrências de 2013 a 2022.

Em contrapartida, os três conselhos apresentam um expressivo predomínio dos assuntos públicos, com 518, 396 e 200 ocorrências no CMDCA, CMAS e CMDI respectivamente, totalizando 1.114 (87%) ocorrências durante o período de análise.

Entre os assuntos internos, o tema mais recorrente é a Estrutura de participação (eleição mesa diretora, criação/composição de comissões, substituição de conselheiros), com 75 (45%) ocorrências. Supõe-se que este tema é recorrente porque está ligando a organização formal dos conselhos, e a cada mudança de gestão, alteração de representantes, criação de comissões de trabalho, entre outros, o assunto volta a plenária para deliberar os encaminhamentos necessários.

Já entre os assuntos públicos mais debatidos, os temas relacionados a Finanças (prestação de contas, orçamento, fundo municipal, repasse de recursos) é o mais recorrente, com 250 (22%) ocorrências, seguido do tema Controle Social (assessoramento, credenciamento, prestação de serviços) com 236 (21%) ocorrências. Esses dois temas juntos são responsáveis por quase metade (43%) das discussões relacionadas aos assuntos públicos discutidos nos conselhos, ou seja, são temas substantivos para qualificar a atuação dos conselhos. Este é um dado importante, que indica que os três conselhos se dedicaram a discutir, preponderantemente, assuntos relacionados à área da política pública em que atuam.

Tabela 6 – Temas dominantes nas discussões dos conselhos (2013-2022)

TEMAS	2013			2014			2015			2016			2017		
	CMDCA	CMAS	CMDI	CMDCA	CMAS	CMDI	CMDCA	CMAS	CMDI	CMDCA	CMAS	CMDI	CMDCA	CMAS	CMDI
Assuntos Internos Regimento Interno, Plano de Ação	1	0	1	2	1	0	0	1	0	1	0	1	0	1	0
Estrutura de participação (eleição mesa diretora, criação/composição de comissões, substituição de conselheiros)	3	1	2	1	3	2	4	3	2	3	2	1	1	3	3
Capacitação	1	2	1	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0
Outros	2	3	1	1	4	3	2	8	5	2	1	4	1	1	7

Assuntos públicos	Finanças (prestação de contas, orçamento, fundo municipal, repasse de recursos)	7	2	0	9	8	0	6	7	0	4	7	1	3	9	4
	Participação (fórum, conferência, eventos promovidos por outros órgãos, representação em outros conselhos e comissões)	1	3	4	2	3	3	4	3	1	2	1	5	5	5	5
	Políticas Públicas (Planos Municipais, Campanhas)	3	2	2	1	2	0	3	8	1	2	0	0	2	2	3
	Programas Governamentais (contratos, convênios)	2	5	1	2	7	0	1	2	0	3	4	0	1	7	2
	Controle Social (assessoramento, credenciamento, prestação de serviços)	6	2	3	7	5	2	14	7	0	8	6	8	12	6	3
	Denúncias	2	0	5	3	1	0	7	2	1	13	0	2	12	2	2
	Outros	2	4	3	9	5	2	11	9	3	12	9	5	9	11	9
		30	24	23	38	39	12	52	51	13	50	30	28	46	47	38

TEMAS	2018			2019			2020			2021			2022			
	CMDCA	CMAS	CMDI	CMDCA	CMAS	CMDI	CMDCA	CMAS	CMDI	CMDCA	CMAS	CMDI	CMDCA	CMAS	CMDI	
Assuntos Internos	Regimento Interno, Plano de Ação	0	1	0	2	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
	Estrutura de participação (eleição mesa diretora, criação/composição de comissões)	5	2	3	1	2	3	2	4	2	5	3	2	2	3	2
	Capacitação	0	2	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	2	1	0
	Outros	0	1	2	2	0	2	1	1	2	1	1	4	2	1	0
Assuntos públicos	Finanças (prestação de contas, orçamento, fundo municipal, repasse de recursos)	26	11	1	11	27	3	12	17	3	17	19	3	12	19	2
	Participação (fórum, conferência, representação em outros conselhos e comissões)	1	2	4	3	2	2	0	0	0	2	6	3	6	4	1
	Políticas Públicas (Planos Municipais, Campanhas)	2	9	3	1	1	4	2	3	1	3	3	5	3	6	1
	Programas Governamentais (contratos, convênios)	7	3	0	1	7	1	1	4	2	1	2	4	2	4	1
	Controle Social (assessoramento, credenciamento, prestação de serviços)	12	10	6	9	9	7	16	12	4	18	12	6	12	10	4
	Denúncias	32	2	3	27	2	2	15	2	4	9	3	7	17	1	7
	Outros	15	14	4	10	5	7	7	3	3	13	3	11	3	3	1
	100	57	27	68	56	31	56	46	21	69	52	46	61	52	19	

Fonte: Autoria própria (2022).

Nota: Os números em cada coluna representam a quantidade de vezes que o tema aparece nas atas de cada conselho durante o ano.

Outro ponto relevante para análise é o processo decisório nos conselhos. Por meio da leitura das atas também foram identificados os atores dominantes durante os debates nas reuniões dos conselhos. Em um cenário mais equitativo

haveria equilíbrio na participação dos atores que compõem os conselhos, caracterizando o respeito ao método deliberativo proposto por Gouveia *et al* (2018), onde todos os participantes têm espaço de fala e possibilidade de se posicionar, sem censuras ou constrangimentos.

Na análise foram considerados os segmentos que possuem cadeira nos conselhos e a secretaria executiva, que representa o apoio técnico operacional; e foram considerados os atores que iniciam o debate ou que sugerem a deliberação (quando o debate é iniciado por agente externo, como apresentação de convidados, por exemplo).

Como pode-se observar na Tabela 7, de maneira geral, os atores mais propensos a iniciar o debate pertencem ao poder público. Tal condição pode estar relacionada com a facilidade de acesso as informações e aos temas em discussão, ao melhor preparo para participação das reuniões e a capacidade de argumentação dos representantes do poder público, que, em tese, atuam diretamente com as políticas públicas em discussão.

Em uma análise mais detalhada tem-se os seguintes números de interferências: 1.082 do poder público; 999 da sociedade civil e 720 da secretaria executiva. Em seguida será tratado cada conselho separadamente.

No CMDCA foram 1.276 interlocuções, sendo 541 (42%) do poder público, 418 (33%) da sociedade civil e 317 (25%) da secretaria executiva; destacando-se a participação do poder público nas discussões.

Já no CMAS identificou-se 961 contribuições, sendo 317 (33%) do poder público, 420 (44%) da sociedade civil e 224 (23%) da secretaria executiva. Nesse caso, a participação prioritária foi da sociedade civil.

Por fim, no CMDI têm-se 564 contribuições, sendo 224 (40%) do poder público, 161 (29%) da sociedade civil e 179 (32%) da secretaria executiva; destacando-se também a participação do poder público.

Em todos os conselhos a Secretaria Executiva participou das discussões, sendo mais expressiva a sua participação no CMDI. Esta constatação sinaliza o potencial técnico e importância do órgão de apoio. Deve-se considerar também que a Secretaria Executiva está presente em todas as reuniões, tem acesso prévio a todas as demandas e os documentos para organizar as pautas, o que denota maior possibilidade de se preparar e buscar fundamentos para subsidiar as discussões do colegiado.

Importante ressaltar que a existência de debates é um aspecto importante na esfera dos conselhos, pois é nesse momento que há possibilidade de troca de argumentos, o que de certa forma possibilita o esclarecimento, e conforme a situação, até mesmo a mudança de uma deliberação.

Tabela 7 – Ator que inicia o debate por segmento (2013-2022)

SEGMENTO	2013			2014			2015			2016			2017		
	CMDCA	CMAS	CMDI	CMDCA	CMAS	CMDI	CMDCA	CMAS	CMDI	CMDCA	CMAS	CMDI	CMDCA	CMAS	CMDI
Poder Público	42	17	11	34	21	9	44	21	14	56	27	21	49	39	44
Entidade Trabalhador do Setor	14	8	9	18	10	6	37	13	7	44	14	5	57	27	27
Usuário Secretaria Executiva	*	6	*	*	9	*	*	11	*	*	9	*	*	15	*
	*	0	*	*	0	*	*	4	*	*	0	*	*	2	*
	27	14	12	15	20	10	31	19	19	33	15	27	18	31	19

SEGMENTO	2018			2019			2020			2021			2022		
	CMDCA	CMAS	CMDI	CMDCA	CMAS	CMDI	CMDCA	CMAS	CMDI	CMDCA	CMAS	CMDI	CMDCA	CMAS	CMDI
Poder Público	78	39	21	58	43	21	53	33	19	71	43	43	56	34	21
Entidade Trabalhador do Setor	62	44	19	36	54	10	40	41	22	56	38	28	54	21	28
Usuário Secretaria Executiva	*	28	*	*	21	*	*	10	*	*	14	*	*	10	*
	*	5	*	*	6	*	*	0	*	*	0	*	*	0	*
	46	21	19	32	23	26	39	30	15	47	31	25	29	20	7

Fonte: Autoria própria (2022).

Nota: Os números representam a quantidade de vezes que o Ator que inicia o processo de debate e/ou sugere a deliberação se manifesta durante o ano.

Quanto aos segmentos dos atores mais atuantes no debate que antecede as deliberações, ao observar a Tabela 8, é possível verificar que os dados por segmento não mudam significativamente se comparados com os do ator que inicia o debate (Tabela 7).

Em síntese, ao analisar os dados dos segmentos que participam ativamente do debate, destacam-se: 1.540 participações do poder público; 1.398 da sociedade civil, 1.077 da secretaria executiva e 303 de atores externos.

Nesse contexto, na maioria dos casos, os atores externos representam os técnicos da Secretaria Municipal de Assistência Social designados para realizar as

apresentações de prestações de contas, repasses de recursos e projetos que necessitam de aprovação do conselho, esclarecimentos de questões de ordem técnica entre outros.

Tomando cada conselho em separado, tem-se os seguintes números de participações:

- a) CMDCA: 766 (39%) do poder público; 543 (28%) da sociedade civil, 475 (24%) da secretaria executiva e 158 (8%) dos atores externos;
- b) CMAS: 437 (29%) do poder público; 617 (41%) da sociedade civil, 348 (23%) da secretaria executiva e 91 (6%) dos atores externos; e
- c) CMDI: 337 (38%) do poder público; 238 (27%) da sociedade civil, 254 (29%) da secretaria executiva e 54 (6%) dos atores externos.

Destaca-se no CMAS a participação maior da sociedade civil no debate, o que indica que seus representantes tendem a ser mais atuantes nas decisões desse conselho do que no CMDCA e CMDI. Ainda assim, de maneira geral, os níveis de participação por segmento são equilibrados nos três conselhos, o que favorece o controle social.

Desse contexto, pode-se considerar que os conselhos analisados se caracterizam como um arranjo institucional cunhado na democracia deliberativa, que conforme visto na seção 2.1.3, é aquela comprometida com o diálogo, com a discussão pública e com o debate fundamentado; visando a escolha do melhor argumento para a tomada de decisão (Habermas, 1997; Cunha, 2009; Oliveira; Pereira; Oliveira, 2010; Gohn, 2011).

Todavia, os dados podem indicar, ainda, que a sociedade civil participa com mais frequência dos debates por ter mais dificuldade de compreensão quanto aos temas em discussão, o que demanda solicitar mais informações para tomar uma decisão qualificada. Caberia então aos demais representantes garantir a isonomia ao prestar os esclarecimentos, para que o debate ocorra em termos de igualdade política.

Tabela 8 – Participação no debate por segmento (2013-2022)

SEGMENTO	2013			2014			2015			2016			2017		
	CMDCA	CMAS	CMDI	CMDCA	CMAS	CMDI	CMDCA	CMAS	CMDI	CMDCA	CMAS	CMDI	CMDCA	CMAS	CMDI
Poder Público	52	27	21	43	31	32	75	35	29	63	32	32	76	47	55
Entidade	24	18	11	18	23	25	43	19	14	72	33	14	59	37	38
Trabalhador do Setor	*	16	*	*	12	*	*	25	*	*	9	*	*	28	*
Usuário	*	0	*	*	0	*	*	4	*	*	8	*	*	7	*
Secretaria Executiva	31	24	22	34	36	10	42	32	29	56	37	33	38	45	32
Ator externo	7	10	9	13	2	0	9	6	2	11	8	4	9	5	3

SEGMENTO	2018			2019			2020			2021			2022		
	CMDCA	CMAS	CMDI	CMDCA	CMAS	CMDI	CMDCA	CMAS	CMDI	CMDCA	CMAS	CMDI	CMDCA	CMAS	CMDI
Poder Público	102	47	28	72	54	34	87	56	32	98	64	43	98	44	31
Entidade	69	52	25	53	67	19	59	52	26	77	58	28	69	46	38
Trabalhador do Setor	*	28	*	*	21	*	*	12	*	*	14	*	*	17	*
Usuário	*	5	*	*	6	*	*	0	*	*	0	*	*	0	*
Secretaria Executiva	54	21	19	38	32	29	53	47	30	82	42	33	47	32	17
Ator externo	28	9	3	12	8	2	21	17	4	19	11	9	29	15	18

Fonte: Autoria própria (2022).

Nota: Quantidade de atores diferentes que participam ativamente das discussões.

Por fim, ainda como etapa do processo decisório, tem-se a contestação, apresentada na Tabela 9. Os dados coletados identificam o segmento do primeiro ator que se opõe explicitamente à posição do ator que inicia o debate.

Ao analisar esses dados percebe-se que não há contestação significativa durante os debates, indicando uma homogeneidade durante o processo decisório. Durante o período analisado foram identificados 51 casos de contestação do poder público e 72 da sociedade civil, considerando os três conselhos; um número ínfimo se comparado com a quantidade de atores que iniciam os debates, um total de 1082 do poder público e 999 da sociedade civil (vide Tabela 7) no mesmo período.

Ao tomar o número de contestação por conselho, o CMAS é o que apresenta mais contestações: 18 (31%) do poder público e 40 (69%) da sociedade civil. Em seguida aparece o CMDCA com 25 (56%) do poder público e 20 (44%) da sociedade civil e por último o CMDI com 8 (40%) do poder público e 12 (60%) da sociedade civil. É significativo observar que o debate adquiriu forma de contestação em poucas oportunidades, indicando que as reuniões não têm caráter polêmico.

Uma hipótese para esta situação está na vertente consenso e coerência argumentativa (Oliveira; Pereira; Oliveira, 2010), como visto na seção 2.3.2 deste trabalho, que possibilita aos múltiplos atores o diálogo respeitoso, em prol de decisões consensuais, que atendam ao interesse coletivo.

Contudo, outras possibilidades podem estar relacionadas a estes dados, como o nível de preparo, comprometimento e a falta de capacidade argumentativa dos representantes; um desinteresse pelo tema em discussão, quando este não é relacionado diretamente com a secretaria ou entidade que representa; ou até mesmo a despolitização dessas instituições participativas.

Ainda assim, a ausência de contestação 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 na reunião.

Tabela 9 – Contestação no debate por segmento (2013-2022)

SEGMENTO	2013			2014			2015			2016			2017		
	CMDCA	CMAS	CMDI	CMDCA	CMAS	CMDI	CMDCA	CMAS	CMDI	CMDCA	CMAS	CMDI	CMDCA	CMAS	CMDI
Poder Público	2	2	0	0	0	0	4	4	1	3	0	2	1	2	0
Entidade	0	1	0	1	0	1	3	2	2	2	2	0	2	4	2
Trabalhador do Setor	*	3	*	*	1	*	*	0	*	*	1	*	*	3	*
Usuário	*	0	*	*	0	*	*	2	*	*	1	*	*	0	*

SEGMENTO	2018			2019			2020			2021			2022		
	CMDCA	CMAS	CMDI	CMDCA	CMAS	CMDI	CMDCA	CMAS	CMDI	CMDCA	CMAS	CMDI	CMDCA	CMAS	CMDI
Poder Público	5	1	0	1	0	1	4	2	1	2	4	1	3	3	2
Entidade	3	3	0	4	2	0	2	2	3	1	2	2	2	2	2
Trabalhador do Setor	*	1	*	*	*	*	*	1	*	*	4	*	*	3	*
Usuário	*	0	*	*	0	*	*	0	*	*	0	*	*	0	*

Fonte: Autoria própria (2022).

Nota: Os números referem-se ao registro do primeiro ator que se opõe explicitamente à posição daquele que iniciou o debate.

Tomando os dados levantados quanto ao ator que inicia o debate, a participação no debate e a contestação no debate (Tabelas 7, 8 e 9), cabe refletir se os procedimentos pedagógicos adotados pelos conselhos estão sendo eficientes e

realmente preparam os representantes para debater suas propostas e atuar no controle social; de forma técnica e politicamente.

Um conselho é composto por pessoas distintas, vindas de diferentes realidades, com vivências, formação e contexto social diversos. Em vista disso, para que o debate seja produtivo, requer alinhamento de informações e estratégias para que os assuntos em pauta sejam compreendidos por todos.

Se os conselheiros não estão suficientemente preparados para discutir e avaliar os interesses envolvidos nas pautas levadas a debate ou, ainda, para as negociações, prioridades e decisões; é de supor que os conselheiros menos preparados possuem um grau maior de dependência de informações e recursos pedagógicos.

Dar acesso prévio as pautas e documentos que serão debatidos pode não ser o suficiente para preparar os conselheiros para as reuniões; uma possibilidade, talvez mais efetiva, seja disponibilizar resumos dos temas em pauta, em linguagem acessível a todo o colegiado. Por vezes as terminologias comumente usadas na gestão pública, ou expressões de cunho técnico, não são de amplo conhecimento, por exemplo, e podem gerar insegurança, interferindo nos momentos de deliberação.

Portanto, para que os conselheiros tenham uma atuação qualificada na gestão das políticas públicas sociais, o processo de capacitação deve ser contínuo e interdisciplinar, a fim de subsidiar a atuação plena dos seus membros e a eficácia do desempenho coletivo. As ações de qualificação e capacitação nos conselhos devem ser para além da formação inicial básica que existe nas trocas de gestão, considerando que o representante que vier a ser substituído ao longo do percurso pode não estar preparado para as funções do cargo.

A última etapa do processo decisório nos conselhos é a tomada de decisão em si. Portanto, a Tabela 10 apresenta o tipo de deliberação emitida pelos conselhos, e para melhor visualização também foi dividido em dois períodos de cinco anos.

Durante o período analisado os conselhos debateram temas diversos que culminaram em deliberações. Os três conselhos juntos emitiram: 226 resoluções; 160 decisões quanto a prestações de contas; 109 quanto a destinação de recursos; 483 encaminhamentos e 413 aprovações.

Tabela 10 – Tipo de deliberação emitida pelos conselhos (2013-2022)

DELIBERAÇÃO	2013			2014			2015			2016			2017		
	CMDCA	CMAS	CMDI	CMDCA	CMAS	CMDI	CMDCA	CMAS	CMDI	CMDCA	CMAS	CMDI	CMDCA	CMAS	CMDI
Resolução	5	8	2	3	5	0	9	11	2	6	9	3	9	11	3
Prestação de Contas	3	1	0	2	3	0	6	5	0	4	5	0	4	9	1
Destinação de Recursos	4	1	0	7	3	0	3	2	1	2	2	0	7	3	1
Encaminhamentos	10	17	6	13	12	4	19	15	6	17	11	4	13	15	13
Aprovação	8	5	1	13	11	5	6	9	2	12	8	7	9	16	11
	30	32	9	38	34	9	43	42	11	41	35	14	42	54	29

DELIBERAÇÃO	2018			2019			2020			2021			2022		
	CMDCA	CMAS	CMDI	CMDCA	CMAS	CMDI	CMDCA	CMAS	CMDI	CMDCA	CMAS	CMDI	CMDCA	CMAS	CMDI
Resolução	15	8	5	9	11	3	16	9	2	14	11	8	11	13	5
Prestação de Contas	3	7	1	7	18	4	9	14	3	10	14	3	7	16	1
Destinação de Recursos	23	4	2	4	9	1	3	3	1	7	5	2	5	3	1
Encaminhamentos	22	14	11	31	26	16	27	22	5	27	29	9	37	25	7
Aprovação	17	29	9	21	19	2	29	17	5	31	33	11	21	37	9
	80	62	28	72	83	26	84	65	16	89	92	33	81	94	23

Fonte: Autoria própria (2022)

Nota: Aprovação refere-se as decisões de cunho genérico tomadas pelo Conselho, que não implicam encaminhamentos ou decisões de ordem formal, são as decisões de envio para arquivo, apresentação de informes gerais, etc.

Em linhas gerais essas deliberações podem ser agrupadas em duas categorias analíticas: decisões fortes e decisões fracas. De acordo com Schevisbiski, Sales e Fuks (2004), as decisões fortes e substantivas são aquelas que impactam diretamente a política pública social de cada conselho, nesse caso as resoluções, prestações de contas e destinação de recursos. Ou seja, as decisões fortes referem-se a decisões que afetam a política pública relacionada a cada conselho, são as que direcionam, aprovam e fiscalizam a aplicação de recursos públicos; as que aprovam procedimentos e fluxos de atendimento ou os planos de ação, por exemplo. Já as decisões fracas são aquelas de cunho meramente formal, como os encaminhamentos de documentos, as respostas a convites, divulgação de eventos entre outros.

Do total de 226 resoluções emitidas no período de análise, 97 (43%) são do CMDCA; 96 (42%) do CMAS e 33 (15%) do CMDI. Dentre elas, as deliberações de cunho financeiro acontecem com mais frequência no CMAS, foram 92 (58%)

prestação de contas no período; enquanto no CMDCA foram 55 (34%) e no CMDI foram 13 (8%). Tal diferença se justifica, pois o CMAS é responsável por aprovar todas as movimentações financeiras da Secretaria Municipal de Assistência Social.

Quanto às deliberações relacionadas a destinação de recursos, o CMDCA se sobressai, com 65 (60%) decisões, seguido do CMAS com 35 (32%) e CMDI com 9 (8%). Os recursos a que se referem essas deliberações são tanto os recursos vinculados (repasses federais e estaduais) quanto os recursos livres, oriundos das doações realizadas aos Fundos Municipais, portanto faz sentido o CMDCA se destacar nesse quesito, pois o seu fundo recebe um quantitativo maior de doações; como pode ser observado na seção 4.1 e Tabela 2.

Os encaminhamentos, quase que na totalidade, referem-se a despachos formais, como respostas de demandas recebidas; solicitação de relatórios e/ou documentos para outros agentes públicos e privados; moções, ações de fiscalização e acompanhamento de entidades entre outros. Registra-se que esses encaminhamentos aparecem expressivamente nas deliberações dos conselhos, e por consequência ocupam boa parte das discussões nas reuniões, são 216 (36%) no CMDCA, 186 (31%) no CMAS e 81 (41%) no CMDI.

Ainda analisando as decisões fracas, percebe-se um quantitativo significativo de aprovações, ou seja, todas as decisões de cunho meramente genérico tomadas pelo colegiado. São 167 (28%) no CMDCA, 184 (45%) no CMAS e 62 (15%) no CMDI.

Com relação ao número total de deliberações de cada conselho, o CMDCA fica em primeiro lugar, com 600 deliberações, seguido do CMAS com 593 e do CMDI com 198. Analisando esses dados, percebe-se que a atuação do CMDCA e CMAS é praticamente a mesma, o que demonstra similaridade nos tópicos que demandam decisões. Já o CMDI tem uma atuação bem menor, que pode ter relação com o fato de receber menos repasses governamentais e, portanto, apresentar poucos momentos de prestação de contas e destinação de recursos.

Destaca-se que no CMDI quase metade das deliberações são de cunho meramente formal, se somar os encaminhamentos e aprovações tem-se um total de 143 (72%) das deliberações do conselho.

A partir da leitura das atas percebe-se que a dinâmica deliberativa demonstra, no geral, equilíbrio de fala e consenso durante as reuniões entre os representantes governamentais e da sociedade civil, incluindo aqui os usuários

quando presentes; retratados pelo respeito à fala e ao posicionamento das partes. Portanto, se relacionando a prática de deliberação com os níveis de participação apresentados por Ribas (2018), percebe-se que os representantes dos conselhos analisados transitam entre os níveis de cogestão e de fiscalização.

A cogestão se concretiza, tendo em vista que as deliberações são tomadas em conjunto pelos representantes do governo e da sociedade civil, como uma forma de descentralização do poder decisório. As deliberações são fruto dos debates que acontecem no âmbito dos conselhos e grande parte foram decididas em equilíbrio com participação do governo e da sociedade civil. Os debates apresentaram equidade; tendo em vista que no CMDI e CMDCA, as 198 e 600 deliberações respectivas, foram decididas por 59% do governo e 41% da sociedade civil; já no CMAS o resultado foi inverso, as 593 deliberações deste conselho apresentaram 41% de participação do governo e 59% de participação da sociedade civil.

Retomando a definição de Ribas (2018), o nível de fiscalização não se refere somente ao poder de decisão sobre políticas públicas, mas ao poder de fiscalização de seus resultados. Neste sentido, ao analisar as deliberações dos conselhos, percebe-se que um número significativo foi quanto a Prestação de Contas e Destinação de Recursos; das 593 deliberações do CMAS 32% trataram desses temas, no CMDCA das 600 deliberações foram 25% e no CMDI das 198 deliberações, 23%, representam essas pautas.

Ao observar as condições substantivas, propostas por Oliveira, Pereira e Oliveira (2010) e por Gouveia *et al.* (2018), percebe-se que os conselhos analisados atendem, em maior ou menor grau, aos critérios propostos, conformando-se assim sua efetividade enquanto instância deliberativa de políticas públicas.

Adicionalmente, o Portal dos Conselhos Municipais é um instrumento que contribui para a 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 entre outros documentos, permite que os interessados possam acompanhar a atuação dos conselhos, ainda que não façam parte dos colegiados.

4.4 Macrocondições interinstitucionais de efetividade dos conselhos gestores o desenho interinstitucional nos conselhos de políticas públicas sociais do município de São José dos Pinhais/PR

Retomando os conceitos trabalhados na seção 2.2.1 e 2.3.2, em resumo, a interinstitucionalidade diz respeito a dinâmica das relações federativas e o relacionamento dos conselhos com os poderes públicos locais e os segmentos sociais.

Neste quesito, o indicativo mais expressivo de interinstitucionalidade se reflete na sua própria composição. Tendo em vista que os conselheiros são signatários daqueles que representam, ao ter representantes que integram diferentes setores da gestão municipal e da sociedade civil, os conselhos são instituições participativas, de caráter intersetorial, que se voltam para o mesmo fim, discutem e deliberam sobre as mesmas pautas. Além disso, os conselheiros atuam como interlocutores, na medida em que podem trazer e levar demandas específicas relacionadas as suas instituições, propor pautas e dar ciência das decisões do colegiado.

Acrescente-se que os conselhos analisados ao ter cadeira na composição de outros conselhos, comitês e comissões (Quadro 8), podem alinhar a proposição e acompanhamento de políticas relacionadas ao seu fim, atuando de maneira mais abrangente no município.

Quadro 8 – Participação formal do CMAS, CMDCA E CMDI em outras instâncias

INSTÂNCIA	VÍNCULO INSTITUCIONAL	CMDCA	CMAS	CMDI	DISPOSITIVO DE CRIAÇÃO
Comissão de Monitoramento do Plano Municipal pela Primeira Infância	GGI – Gabinete de Gestão Integrada	X	*	*	----
Comissão de Seleção do Programa Agentes de Cidadania	SEMAS – Secretaria Municipal de Assistência Social	X	X	*	Portaria SEMAS nº 56/2023
Comissão Municipal de Enfrentamento à Violência Doméstica e Exploração Sexual contra Crianças e Adolescentes - CEVIDES	GGI – Gabinete de Gestão Integrada	X	X	*	Decreto Municipal nº 1.770/2007
Comissão Municipal de Erradicação do Trabalho Infantil - CMETI	SEMAS – Secretaria Municipal de Assistência Social	X	X	*	Decreto Municipal nº 2.291/2016

Comitê de Ética em Pesquisa – CEP	SMS – Secretaria Municipal de Saúde	*	*	X	Decreto Municipal nº 3.048/2018
Comitê Municipal de Saúde Mental	GGI – Gabinete de Gestão Integrada	X	*	*	Decreto Municipal nº 1.761/2014
Conselho Municipal de Educação - CME	SEMED – Secretaria Municipal de Educação	X	X	*	Lei Municipal nº 3.055/2018
Conselho Municipal de Políticas sobre Drogas – COMPED	SEMUSEG – Secretaria Municipal de Segurança	X	X	*	Lei Municipal nº 3.333/2019
Grupo de Trabalho de Educação Ambiental - GTEA	SEMMA - Secretaria Municipal de Meio Ambiente	*	X	*	Lei Municipal nº 2.845/2017

Fonte: Autoria própria (2023).

Nota: 'X' Significa que o Conselho participa dessa instância e '**' significa que não.

Ainda que os conselhos tenham poucas cadeiras em outras instituições participativas, promover a integração, a intersectorialidade e o trabalho em rede com as instâncias de outras políticas públicas (saúde, educação, cultura, esporte, habitação etc.) contribui para dar visibilidade e transparência a atuação dos conselhos. A atuação integrada ainda pode ser considerada um desafio, pois nem sempre os representantes indicados para compor as instâncias participativas ocupam posições e/ou cargos que têm poder de decisão dentro das suas secretarias ou entidades.

Outro indicativo de interinstitucionalidade a considerar é a participação e presença dos conselheiros em eventos de cunho municipal, estadual e nacional, como as audiências públicas, os fóruns, as conferências, os simpósios, entre outros; sejam eles das áreas específicas de atuação dos colegiados ou de áreas afins. Esses eventos, em geral, são caracterizados pelo debate, articulação e formulação de propostas e demandas de políticas públicas visando a promoção e proteção social e os interesses da coletividade.

5 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. A partir dessa finalidade, foram definidas as condições de efetividade dos conselhos gestores, com base nas categorias propostas por Oliveira, Pereira e Oliveira (2010) e Gouveia *et al.* (2018) a saber: (i) organização formal; (ii) processo deliberativo e (iii) desenho interinstitucional.

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. Para tanto, o conceito de participação foi discutido considerando os tipos de democracia, do ponto de vista da Teoria Democrática Contemporânea e do conceito de poliarquia de Robert Dahl (2005), com ênfase na democracia participativa e na democracia deliberativa.

Na perspectiva de compreender melhor todas as vertentes da pesquisa, os arranjos institucionais, as instituições participativas e as políticas públicas sociais também foram caracterizados, a fim de entender em que aspectos se relacionam e quais as formas de participação e controle social que estas instituições possibilitam. Indispensável, ainda, levantar e definir as condições que embasam a avaliação da efetividade dos conselhos de políticas públicas sociais como instituições participativas, à luz da democracia deliberativa.

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 fica 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.

Para alcançar os objetivos específicos da pesquisa, que foram: “descrever as formas e níveis de participação da sociedade civil nos conselhos de políticas públicas sociais” e “analisar as condições de efetividade dos conselhos gestores objeto dessa pesquisa a partir das macrocondições de análise: organização formal, processo deliberativo e desenho interinstitucional”, foram atribuídas as seguintes categorias de análise: participação social e efetividade dos conselhos gestores.

O levantamento de dados partiu da análise documental e das informações de acesso público disponíveis no Portal do Conselhos Municipais, cuja criação também definiu o recorte temporal da pesquisa, de 2013 a 2022.

A categoria participação social refere-se à prática política de atores sociais, e foi fundamentada nas formas de participação proposta por Gohn (2011) e os níveis de participação discutidos por Ribas (2018). Ao analisar os dados coletados, percebe-se que nos conselhos em análise se destaca a participação propriamente, pois os conselheiros contribuem direta e/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 as políticas públicas sociais e cogestão, pois existe a tomada de decisão conjunta entre sociedade civil e governo.

Para tratar da categoria efetividade dos conselhos gestores, optou-se pelas condições de análise propostas por Oliveira, Pereira e Oliveira (2010) e Gouveia *et al.* (2018), que são condições formais de efetividade, condições substantivas de efetividade e condições interinstitucionais de efetividade.

A primeira vertente, está relacionada a organização formal, procedimentos internos e desenho institucional dos órgãos, e com a análise realizada foi possível identificar que as atribuições dos conselhos estão caracterizadas nas leis e nos 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 conselhos 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.

As condições substantivas de efetividade foram a segunda vertente de análise, que se referem aos aspectos ligados à sua dinâmica deliberativa dos conselhos, abarcando a participação e rotinas de argumentação e pactuação; constituiu-se na vertente mais detalhada da pesquisa.

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. Percebe-se que a participação constante em um mesmo conselho fortalece a atuação da sociedade civil, pois a experiência e conhecimentos adquiridos durante a gestão potencializa 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 ínterim, 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 a esse aspecto, constatou-se uma presença mais expressiva dos representantes do segmento governamental seja iniciando o debate

ou participando ativamente deste. Compreende-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.

Evidencia-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 a 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 apontam para predominância de decisões fracas, que são aquelas de cunho meramente formal, como os encaminhamentos de documentos, as respostas a 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. Evidencia-se assim que a maior parte das deliberações dos conselhos ainda são relacionadas a 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.

A terceira vertente apresenta as condições interinstitucionais de efetividade, que integram as questões referentes ao elo institucional dos conselhos com segmentos sociais e poderes instituídos. 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 na articulação intersetorial, na 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, considera-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 apresentam condições de efetividade e cumprem seu papel enquanto instâncias participativas de democracia deliberativa. Esses conselhos gestores têm garantido 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; bem como na igualdade deliberativa de cada participantes. Estas são algumas das características que mostram que o trabalho dos conselhos está baseado nos princípios da teoria deliberativa, na visão de Almeida e Cunha (2011).

Os resultados gerados pela composição e forma de organização das atividades dos conselhos gestores sobre as políticas públicas mostram que a maioria das deliberações é orientada para os resultados das políticas públicas. Nestas condições, podemos 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 tratamos 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.

Uma proposta, para futuras pesquisas, seria adotar procedimentos metodológicos relacionados a investigação de campo, na intenção de levantar a perspectiva dos conselheiros sobre sua atuação e a efetividade dos conselhos.

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.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2002.
- BOBBIO, N. **O Futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.
- BRASIL. CNAS. **Resolução n. 18, de 15 de julho de 2013**. Dispõe acerca das prioridades e metas específicas para a gestão municipal do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, para o quadriênio 2014-2017, pactuadas pela Comissão Intergestores Tripartite - CIT. Brasília: CNAS, 2013. Disponível em: https://www.blogcnas.com/files/ugd/7f9ee6_bc543a4230e74a4d9bc02ef1eed47b2d.pdf. Acesso em: 10 mar, 2023.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 04 abr. 2021.
- BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. **Plano Diretor Participativo**. Brasília: Ministério das Cidades, 2005. Disponível em: <http://planodiretor.mprs.mp.br/arquivos/planoparticipativo.pdf>. Acesso em: 20 out. 2022.
- 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.
- CUNHA, E. S. M.; ALMEIDA, D. C. A.; FARIA, C. T.; RIBEIRO, U. C. Uma estratégia multidimensional de avaliação dos conselhos de políticas: dinâmica deliberativa,

desenho institucional e fatores exógenos. *In.* PIRES, R. R. C. (org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011. (Diálogos para o desenvolvimento; 7). p. 297-321.

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

DYE, T. R. **Understanding public policy**. 15th. ed. Boston: Pearson Longman, 2017.

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.

GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas - RAE**, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29, maio/jun. 1995. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-75901995000300004>. Acesso em: 13 ago. 2021.

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.

HEIDEMANN, F. G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. *In.* HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (orgs.). **Políticas públicas e desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Ed. UNB, 2009. p. 23-39.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Perfil dos municípios brasileiros: 2013**. Rio de Janeiro: IBGE, 2014. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/biblioteca-catalogo.html>. Acesso em: 09 nov. 2022.

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 BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Perfil dos municípios brasileiros: 2001**. Rio de Janeiro: IBGE, 2003. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/biblioteca-catalogo.html>. Acesso em: 09 nov. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **São José dos Pinhais: Censo 2022**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/sao-jose-dos-pinhais/panorama>. Acesso em: 05 de out. 2023.

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

INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – IPARDES. **PIB dos municípios**. Disponível em: <https://www.ipardes.pr.gov.br/Pagina/PIB-dos-Municipios>. 2022. Acesso em: 20 de mar. 2023.

KRAFT, M. E.; FURLONG, S. R. **Public policy: politics, analysis and alternatives**. 7th Thousand Oaks: CQ Press, 2021.

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.

LOTTA, G. S.; VAZ, J. C. Novos arranjos institucionais de políticas públicas: aprendizados a partir de casos do Brasil. **Anais... XVIII Congresso Internacional sobre Reforma do Estado e da Administração Pública -CLAD**, Montevideo, 2013.

LOTTA, G.; FAVARETO, A. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. **Revista de Sociologia Política**, v. 24, n. 57, p. 49-65, mar. 2016.

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. Resgatar a participação: democracia participativa e representação política no debate contemporâneo. **Lua Nova**, São Paulo, v. 100, p. 83-118, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/dLkRQT88JKty5dWBWKKm4vL/?lang=pt>. Acesso em: 20 out. 2022.

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://bibliotecadigital.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

SÃO JOSÉ DOS PINHAIS, Prefeitura Municipal. **Lei nº 1.500, de 23 de março de 2010**. Dispõe sobre a reorganização da estrutura básica da administração pública do poder executivo de São José dos Pinhais. São José dos Pinhais, 2010. Disponível em: <http://leismunicipa.is/inrse>. Acesso em: 20 set. 2023.

SÃO JOSÉ DOS PINHAIS, Prefeitura Municipal. **Lei nº 2.232, de 25 de julho de 2013**. Institui a criação do Portal Eletrônico dos Conselhos Municipais de São José dos Pinhais e dá outras providências. São José dos Pinhais, 2013. Disponível em: <http://leismunicipa.is/sjrcn>. Acesso em: 20 out. 2022.

SÃO JOSÉ DOS PINHAIS, Prefeitura Municipal. **Lei nº 24, de 28 de maio de 1991**. Constitui o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências. São José dos Pinhais, 1991. Disponível em: <http://leismunicipa.is/mlrsa>. Acesso em: 20 mar. 2023.

SÃO JOSÉ DOS PINHAIS, Prefeitura Municipal. **Lei nº 29, de 14 de junho de 1996**. Cria o Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS, a Conferência Municipal de Assistência Social e o Fundo Municipal de Assistência Social – FMAS, e dá outras providências. São José dos Pinhais, 1996. Disponível em: <http://leismunicipa.is/rabsm>. Acesso em: 20 mar. 2023.

SÃO JOSÉ DOS PINHAIS, Prefeitura Municipal. **Lei nº 3.900, de 15 de dezembro de 2021**. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2022/2025. Disponível em: <http://leismunicipa.is/pzrsw>. Acesso em: 30 ago. 2023.

SÃO JOSÉ DOS PINHAIS, Prefeitura Municipal. **Lei nº 666, de 10 de dezembro de 2004**. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal dos Direitos do Idoso, institui a Conferência Municipal dos Direitos do Idoso e cria o Fundo Municipal dos Direitos do Idoso no município de São José dos Pinhais. São José dos Pinhais, 2006. Disponível em: <http://leismunicipa.is/nesrg>. Acesso em: 20 mar. 2023.

SÃO JOSÉ DOS PINHAIS, Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Econômico. **Audiência Pública de Apresentação da Proposta**

da Lei Orçamentária Anual – 2024. Slides. Disponível em:
<https://www.sjp.pr.gov.br/loa-2024/>. Acesso em: 30 ago. 2023.

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.

SILVA, C. L.; BASSI, N. S. S. Políticas públicas e desenvolvimento local. *In*. SILVA, C. L. (org.). **Políticas públicas e desenvolvimento local: instrumentos e proposições de análise para o Brasil**. Petropolis: Vozes, 2012. p. 15-38.

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.

TRENZ, H. J. *Public sphere*. *In*: MAZZOLENI, G. et al. (org.). **The International encyclopedia of political communication**. London: Wiley-Blackwell, 2015. p. 1362-1374.

UNIVERSIDADE FEDERAL TECNOLÓGICA DO PARANÁ - UTFPR. **Programa de Pós-graduação em Planejamento e Governança Pública**. Disponível em:
<https://portal.utfpr.edu.br/cursos/coordenacoes/stricto-sensu/pgp/sobre>. Acesso em: 09 nov. 2022.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

VIEIRA, M. M. F. Por uma (boa) pesquisa qualitativa em administração. *In*: VIEIRA, M.M.F.; ZOUAIN, D. M. (orgs.). **Pesquisa qualitativa em administração**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.