

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE ORGANIZAÇÕES
E SISTEMAS PÚBLICOS

**INDICADORES DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL
NOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

RITA DE FÁTIMA ALVES
ORIENTADOR: PROF. WAGNER DE S. L. MOLINA

SÃO CARLOS - SP
2020

RITA DE FÁTIMA ALVES

INDICADORES DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL
NOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos, da Universidade Federal de São Carlos, para obtenção do título de Mestre em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos.

Orientador: Prof. Dr. Wagner de Souza
Leite Molina

São Carlos - SP
2020



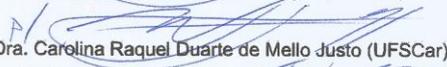
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
Centro de Educação e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos

Folha de Aprovação

Defesa de Dissertação de Mestrado da candidata Rita de Fátima Alves, realizada em 27/11/2020.

Comissão Julgadora:


Prof. Dr. Wagner de Souza Leite Molina (UFSCar)


Profa. Dra. Carolina Raquel Duarte de Mello Justo (UFSCar)


Prof. Dr. Wagner de Melo Romão (UNICAMP)

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.
O Relatório de Defesa assinado pelos membros da Comissão Julgadora encontra-se arquivado junto ao Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos.

AGRADECIMENTO

Agradeço ao meu orientador, Professor Dr. Wagner de Souza Leite Molina, por toda a paciência, empenho e sentido prático com que sempre me orientou neste trabalho. Muito obrigada por me ter corrigido quando necessário sem nunca me desmotivar.

Aos membros da banca examinadora, Professora Dra. Carolina Raquel Duarte de Mello Justo e Dr. Wagner de Melo Romão, que tão gentilmente aceitaram participar e colaborar com esta dissertação.

A todos os meus professores do curso de Pós-Graduação em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos da Universidade Federal de São Carlos pela excelência da qualidade técnica de cada um.

Por fim, a todos aqueles que contribuíram, direta ou indiretamente, para a realização desta dissertação, o meu sincero agradecimento.

“A democracia não é um estado. É um ato”.

(LEWIS, J., 2020, apud HARRIS, K., 2020)

RESUMO

Este estudo tem por objetivo propor e discutir doze indicadores de participação social nos conselhos municipais de políticas públicas. Foram definidos três eixos temáticos sob os quais desenvolveu-se uma análise para eleger os referidos indicadores. O primeiro eixo analítico é a densidade associativa e relações políticas na sociedade civil local. O segundo eixo diz respeito às características dos conselhos do município. O terceiro eixo analisa a postura das autoridades municipais em relação à participação social na gestão das políticas públicas. A expectativa é que o conjunto de indicadores sugeridos seja um primeiro passo na elaboração de um sistema de informações capaz de situar um governo municipal em termos de participação social, de forma a tornar possível um ranqueamento de municípios de porte equivalente numa escala de graus de efetividade da participação no processo de planejamento, elaboração e implementação de políticas públicas no município. A mensuração do nível de abertura à participação em diferentes municípios, bem como sua efetiva tradução em termos de responsividade da gestão pública local perante as preferências do público, representa um desafio gigantesco. Este trabalho representa uma pequena contribuição ao debate a ser desenvolvido neste sentido, sem a intenção de apresentar resultados conclusivos, rigorosamente verificados e mensurados.

Palavras-chave: Participação. Políticas públicas. Indicadores de participação social.

ABSTRACT

This study aims to propose and discuss twelve indicators of social participation in municipal public policy councils. Three thematic axes were defined, under which an analysis was developed to choose the referred indicators. The first analytical axis is the associative density and political relations in the local civil society. The second axis concerns the characteristics of the councils of the municipality. The third axis analyzes the position of the municipal authorities in relation to social participation in the management of public policies. The expectation is that the set of suggested indicators will be a first step in the elaboration of an information system capable of situating a municipal government in terms of social participation, in order to make possible a ranking of municipalities of equivalent size on a scale of degrees of effectiveness participation in the planning, development and implementation of public policies in the municipality. Measuring the level of openness to participation in different municipalities, as well as their effective translation in terms of responsiveness of local public management to public preferences, represents a huge challenge. This work represents a small contribution to the debate to be developed in this sense, without the intention of presenting conclusive results, rigorously verified and measured.

Keyword: Participation. Public policy. Social participation indicators.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Esquema representativo da dinâmica da participação institucionalizada nos municípios	9
Figura 2 - Esquema representativo dos vínculos entre <i>accountability</i> , transparência e responsividade.....	22
Figura 3 - Esquema representativo do planejamento da pesquisa	30

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Pesquisa bibliográfica	32
Quadro 2 - Indicadores de densidade associativa e relações políticas na sociedade civil local	37
Quadro 3 - Indicadores das características institucionais dos conselhos do município	40
Quadro 4 - Indicadores do posicionamento das autoridades municipais em relação à participação social na gestão das políticas públicas	43
Quadro 5 - Ações governamentais que poderiam aumentar a vitalidade da sociedade civil e a efetividade dos momentos deliberativos dos conselhos	46
Quadro 6 - Possibilidades de ação governamental pensadas a partir dos indicadores da propensão participativa do município	48
Quadro 7 - Possibilidades de ação governamental pensadas a partir dos indicadores das características institucionais dos conselhos	50
Quadro 8 - Possibilidades de ação governamental pensadas a partir dos indicadores do amparo à participação social no município	52
Quadro 9 - Critérios para validação dos indicadores de participação social nos conselhos municipais de políticas públicas	56

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	1
2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	6
2.1 Democracia, representação e participação	6
2.2 Instituições participativas nos municípios e a experiência dos OP	10
2.3. Os conselhos municipais de políticas públicas.....	15
2.4. A agenda das políticas públicas e as preferências dos cidadãos.....	18
2.5. Responsividade democrática, transparência e <i>accountability</i>	22
2.6. O que avaliar nas instituições participativas?	23
2.7. Democratização da gestão pública através da participação.....	29
3. MATERIAIS E MÉTODOS.....	30
3.1. Planejamento da Pesquisa	30
3.2. Métodos	31
4. RESULTADOS	36
5. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....	54
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	59
REFERÊNCIAS	60

1. INTRODUÇÃO

A democratização da sociedade brasileira ainda é um desafio. Se, por um lado, é animador saber que para 75% dos brasileiros a democracia é sempre melhor que qualquer outra forma de governo (Datafolha, 2020), por outro, é preciso reconhecer que em uma sociedade tão desigual, a democracia nunca estará garantida. É necessário cultivá-la e legitimá-la perante a população.

Nesse sentido, uma das dificuldades percebidas é que não existe uma fórmula que traduza para uma linguagem acessível para a população brasileira questões relevantes das teorias sobre democracia.

Após a redemocratização, o Brasil ampliou e institucionalizou a participação social na discussão e implementação de políticas públicas no país. Além disso, promoveu a descentralização da administração pública, aumentando assim o protagonismo dos municípios e inovou ao criar uma estrutura participativa diferenciada. Essas ações deram visibilidade ao país, tornando-o uma referência internacional em termos de inovação institucional.

Em decorrência da inserção da participação como princípio constitucional para a formulação, gestão e controle de políticas públicas no país, as instituições participativas são hoje uma realidade inevitável para os governos municipais, além de serem parte fundamental do processo de concepção, execução e controle de políticas públicas (PIRES et al., 2011).

No entanto, em função da ausência de institucionalização da obrigatoriedade de resposta e responsividade nos mecanismos de representação não eleitoral, alguns autores acreditam que o estabelecimento de um relacionamento democrático nesses processos é inviável (MIGUEL, 2011, apud ALMEIDA, 2014).

Há estudos que se apoiam parcialmente no debate sobre a efetividade deliberativa das instituições participativas e na literatura sobre avaliação e impactos de políticas públicas que procuram mostrar a relevância dos momentos deliberativos, e também dos não deliberativos, nas políticas públicas (AVRITZER, 2011).

Contudo, ainda permanece o questionamento sobre se e em que condições a introdução, institucionalização e disseminação de processos participativos promovem melhorias no funcionamento dos governos no que diz respeito à implementação de políticas públicas, bem como dos seus impactos para a qualidade de vida e acesso a bens públicos dos cidadãos brasileiros (PIRES et al., 2011).

Pode-se dizer que a principal crítica dirigida ao modelo representativo de governo é a incapacidade dos representantes de observarem as preferências dos eleitores (MAIOLINO, 2014). Nem mesmo a introdução de mecanismos e formas de participação social complementares à democracia representativa, previstos pela CF/1988, conseguiu resolver totalmente esse problema (CORTES, 2011b).

Os mecanismos de participação social criados através de leis, emendas constitucionais, resoluções ou normas administrativas governamentais promoveram o envolvimento regular e continuado de cidadãos com a administração pública (CORTES, 2011b). Porém, o questionamento sobre a legitimidade das opiniões ou julgamentos políticos emanados da sociedade, em nome de uma coletividade, sem que essa coletividade tenha expressado a sua vontade para que outros indivíduos ajam em seu nome, ainda persiste (URBINATI, 2006¹ apud ALMEIDA, 2014).

Todavia, a incorporação de espaços participativos nas instituições públicas estabeleceu canais de interlocução entre o Estado e a sociedade, estimulando o debate entre participação e representação política, o que impôs à teoria democrática, que se baseava na representação eleitoral como o único meio de expressão dos cidadãos frente ao governo, um importante desafio (MARX, 2014).

Em decorrência dessas mudanças, novos elementos para a avaliação do processo de autorização, prestação de contas e responsividade foram vislumbrados, fazendo emergir a ideia de que, em contextos participativos, a legitimidade democrática da representação pode ser construída durante a representação e não mais somente por meio da autorização eleitoral. Dessa nova perspectiva, a representação pode ser vista como um processo e como uma construção (ALMEIDA, 2014).

Alguns autores defendem a ideia de que o exercício da representação política pelos atores da sociedade civil ou por organizações civis nos conselhos gestores estaria consubstanciado numa hipotética investidura jurídica dessas organizações no papel de representantes de interesses e de parcelas específicas da população na implementação e supervisão de políticas públicas (VAZ, 2011).

Esses autores advogam que os conselheiros que tomam decisões vinculantes em áreas importantes, e também as influenciam, em nome da sociedade, não podem ser considerados cidadãos comuns e sim representantes de organizações

¹ URBINATI, N. **Representative democracy**. Chicago: University of Chicago, 2006.

específicas, escolhidas como tal por outras organizações ou uma assembleia destas (VAZ, 2011).

Desse ponto de vista, a representação nos conselhos gestores envolve uma forma de representação de grupo. A peculiaridade dos conselhos se revela também pela participação de representantes do Estado, que por serem portadores de autonomia, devem falar em nome do povo e não de interesses próprios. Dessa forma, é possível pensar na legitimidade das ações dos atores da sociedade civil e do Estado que agem dentro dos conselhos (VAZ, 2011).

Naturalmente, apenas uma parte dos sistemas relacionais existentes sobre um território encontra-se temporariamente representada em um processo participativo (CAMPOS, 2011). Mas, os diferentes “grupos da sociedade civil representam as visões diversas e plurais dos grupos sociais organizados” (ABERS; KECK, 2007², p. 5, apud VAZ, 2011, p. 102).

Além disso, considerando-se a efetividade deliberativa das instituições participativas como momentos deliberativos, é possível pensar que o elemento deliberativo desses processos constitui apenas um momento, por isso, é necessário agregar outros elementos avaliativos neste debate que sejam capazes de gerar indicadores ou resultados mais gerais em relação aos processos deliberativos (CORTES, 2011; VAZ, 2011; PIRES, 2011).

Nesta linha de investigação, mais do que compreender a dinâmica de funcionamento dos conselhos e sua capacidade de inclusão de cidadãos nas discussões sobre políticas públicas, busca-se relacionar o aprofundamento da democracia à efetividade deliberativa (VAZ, 2011).

Todavia, a efetividade deliberativa das instituições participativas não deve ser pensada de forma absoluta, mas sim levando em consideração o conjunto de seus ambientes sociais, políticos e econômicos, uma vez que os seus participantes são provenientes de locais distintos e de diferentes instituições da sociedade civil (WAMPLER, 2011b).

Ao fim e ao cabo, no que se refere às políticas públicas, a sua formulação e implementação pelos municípios de forma eficaz e eficiente depende, em grande medida, da responsividade do governo a demandas da sociedade civil e também da

² ABERS, R. N.; KECK, M. Representando a diversidade? Estado e associações civis nos conselhos gestores. **Seminário Nacional, Movimentos Sociais, Participação e Democracia**, Florianópolis, 2007.

capacidade administrativa e financeira dos municípios para atender às demandas dos cidadãos (VAZ; PIRES, 2011).

Este estudo apresenta um conjunto de doze indicadores de participação social nos conselhos municipais de políticas públicas e busca justificá-los à luz da literatura consultada sobre o tema.

Os indicadores sociais têm a faculdade de armazenar um conteúdo informacional, isto é, um valor contextual fundamentado em uma teoria social. Essa propriedade é o que os diferencia das estatísticas públicas (JANNUZZI, 2009) e fazem deles bons dispositivos para medir, para estabelecer parâmetros e para avaliar aspectos relacionados a diversos planos em observação (MINAYO, 2009).

Por essa razão, indicadores são importantes instrumentos de administração porque permitem ao gestor operar sobre dimensões-chave de sistemas e de processos, acompanhando situações desde o início de uma intervenção até o seu resultado final. Assim, é possível saber o que deve ser alterado, incentivado ou potencializado nos sistemas ou processos (MINAYO, 2009).

Com a finalidade de verificar se já existe algum estudo operacionalizando indicadores de participação social nos conselhos municipais de políticas públicas foi realizada uma pesquisa bibliográfica buscando as seguintes palavras-chave: indicadores, participação, responsividade, políticas públicas, conselhos e municípios. O resultado da pesquisa não indicou a existência de estudos com essa natureza, o que sugere a existência de uma lacuna de trabalhos acadêmicos nesta área específica. Assim, surgiu a ideia de propor este estudo.

Inicialmente, a intenção da pesquisa era fazer um levantamento dos indicadores, justificá-los com base na literatura da área de participação social e validá-los exaustivamente, mediante a aplicação de entrevistas qualitativas a grupos previamente selecionados, tais como, os ativistas de movimentos sociais e sindicais, os representantes de usuários de serviços públicos específicos, os presidentes de conselhos municipais, as lideranças comunitárias, os acadêmicos especialistas em teoria democrática, os gestores públicos, que ocupam ou já ocuparam posições estratégicas na administração pública, entre outros grupos possíveis.

Entretanto, o desenvolvimento da pesquisa envolveu muitos problemas. Primeiramente, o ineditismo do tema. A dificuldade de localizar trabalhos acadêmicos que subsidiassem o estudo estendeu o tempo necessário para a definição e encaminhamento da pesquisa.

Além disso, o fato de residir em outro estado, o que me impôs um distanciamento do ambiente universitário da UFSCar e do meu orientador, também interferiu no andamento da realização da pesquisa.

Mas, o pior de todos os problemas enfrentados para prosseguir com a pesquisa surgiu logo após a qualificação, quando fomos surpreendidos por uma pandemia com implicações inimagináveis quando da proposição do tema da pesquisa.

Assim, além de afastada do ambiente universitário e do meu orientador, a pandemia também impôs limites à interação social no meu ambiente pessoal de relacionamentos e de livre trânsito, o que inviabiliza a utilização de bibliotecas e a manutenção de contatos necessários para a realização das entrevistas.

Todas essas interferências ao longo do caminho para a realização da pesquisa tornaram inviável o cumprimento do que se pretendia originalmente no escopo do estudo. Por exemplo, não foi possível validar os indicadores apresentados neste trabalho.

Entretanto, o não cumprimento do escopo inicial do projeto não compromete o propósito do estudo, que é ser uma contribuição inicial no sentido da operacionalização de indicadores de participação social nos conselhos municipais de políticas públicas. A validação dos indicadores poderá ser feita futuramente em um curso de doutorado ou por pessoas com interesse no tema analisado.

As ideias mostradas neste trabalho pretendem contribuir para o debate sobre a efetividade da participação, mas não têm a intenção de apresentar resultados conclusivos, rigorosamente verificados e mensurados.

Na próxima seção, buscou-se uma melhor compreensão do entendimento da noção de responsividade democrática das políticas públicas. Também foi apresentada a conceitualização das instituições participativas que compõem a estrutura de participação social no país, bem como questões que envolvem a efetividade da participação social. O exame desses referenciais teóricos subsidiou o desenvolvimento desta pesquisa.

Na sequência, a terceira seção discriminou os procedimentos metodológicos utilizados neste trabalho para alcançar o resultado apresentado. Primeiramente, discorreu-se sobre o planejamento do estudo e, na sequência, sobre os métodos da pesquisa.

Seguindo a metodologia proposta, a quarta seção apresenta os resultados do estudo que consiste em um conjunto de doze indicadores de participação social nos conselhos municipais de políticas públicas.

A discussão dos resultados está exposta na quinta seção. Além de algumas observações sobre este estudo, esta seção apresenta critérios para a futura validação dos resultados da pesquisa.

Por fim, na sexta seção, em módulo de conclusão, foram observados os principais aspectos deste estudo e apresentadas as considerações finais da pesquisa.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Esta seção introduz os conceitos básicos que fundamentaram o estudo. Inicialmente, o texto oferece uma breve explicação sobre o sistema de governo representativo e sobre como a inserção de mecanismos de participação social na discussão e implementação de políticas públicas no país promoveu inovações na estrutura institucional brasileira. Também apresenta as principais características das instituições participativas que normalmente estão presentes nos municípios brasileiros. São elas, as conferências, os orçamentos participativos e os conselhos. Traz ainda algumas considerações sobre a agenda das políticas públicas e as preferências dos cidadãos, a responsividade democrática, a transparência e *accountability* nos governos, os aspectos mais importantes das instituições participativas passíveis de avaliação e alguns dos desafios à continuidade e desenvolvimento do processo da democratização da gestão pública por meio da participação social no país.

O exame dos referenciais teóricos apresentados nesta revisão de literatura subsidiou a definição dos eixos temáticos da pesquisa, bem como o reconhecimento dos indicadores de participação social nos conselhos municipais de políticas públicas apresentados neste trabalho.

2.1 Democracia, representação e participação

A Constituição Federal brasileira estabelece que o alicerce fundamental da democracia no Brasil é o governo representativo. Assim, o sufrágio eleitoral é muito importante na vida política do país, visto que é por meio do voto que o povo organizado na forma de eleitorado confere legitimidade aos governantes. Em outras palavras, o

voto expressa o consentimento da população àqueles que exercerão o poder no país (EISENBERG; POGREBINSCH, 2002).

O mandato do representante ou aquilo que ele está autorizado a fazer pelos representados, e em seu nome, estabelece os limites da representação. Em geral, um mandato é definido temporalmente, ou seja, dura um certo período de tempo, durante o qual os representantes compõem o Poder Legislativo, para fazer as leis e o Poder Executivo, para executá-las. Após o prazo de duração do mandato, a relação de representação deixa de existir (EISENBERG; POGREBINSCH, 2002).

Todavia, o modelo de governo representativo é alvo de algumas críticas. Na maioria das vezes, as críticas dirigidas a este tipo de governo são relacionadas à incapacidade de os representantes observarem as preferências dos seus eleitores (MAIOLINO, 2014).

A partir da década de 1960, a percepção da escassez de mecanismos de controle sobre a representação deu início ao debate sobre a ampliação da participação da sociedade nos assuntos públicos (ROMÃO; MARTELLI, 2018).

A noção de participação engloba diferentes abordagens. Sua definição pode ser influenciada por vários fatores, como por exemplo, a perspectiva política, o contexto histórico e social, a sociedade e as formas de sua implementação prática (MILANI, 2008).

Em virtude da polissemia dos sentidos práticos, teóricos e institucionais da participação, este conceito pode ser empregado para designar a categoria nativa da prática política de atores sociais ou definir a categoria teórica da teoria democrática, com pesos variáveis segundo as vertentes teóricas e os autores e, ainda, nomear o procedimento institucionalizado com funções delimitadas por leis e disposições regimentais (LAVALLE, 2011).

No Brasil, o conceito de participação foi introduzido no cenário nacional, a partir dos anos 1960, como uma categoria prática que orienta a ação, ou melhor dizendo, mobilizada para conferir sentido à ação coletiva de atores populares (LAVALLE, 2011).

Originariamente, o ideário participativo no país visou a emancipação popular. Por isso, o sentido da participação era tornar o povo o porta-voz dos seus próprios interesses, ou seja, a participação era um recurso capaz de fazer avançar a pauta de demandas distributivas, de acesso a serviços públicos e de efetivação de direitos das camadas populares (LAVALLE, 2011).

Nos anos 1980, o ideário participativo herdado das duas décadas anteriores, bem como o ambiente de liberalização política crescente que se instalou no país encorajaram parte dos atores sociais a se envolverem com a constituinte. A mobilização social em torno da constituinte exigia desses atores uma mudança de discurso. Por essa razão, os atores sociais, antes comprometidos com segmentos populares, passam a reelaborar o seu discurso em termos de direitos humanos (LAVALLE, 2011).

Adicionalmente, no mesmo período, o número de organizações não governamentais (ONGs)³ cresceu significativamente. Estas instituições, que se caracterizam por se engajarem prioritariamente em causas não distributivistas ou pós-materiais, cujos discursos muitas vezes são embasados no estatuto de direitos humanos, ampliaram e diversificaram o campo dos atores sociais. O ideário participativo assumiu formas mais abstratas e acabou sendo consagrado na Constituição Federal de 1988 (CF/1988) (LAVALLE, 2011).

A nova carta constitucional instituiu vários mecanismos e formas de participação social que ampliaram a noção de participação para além dos limites da participação eleitoral (LAVALLE, 2011). Entretanto, os diversos mecanismos de participação direta e semidireta instituídos pela CF/1988 devem ser referidos como complementares à democracia representativa (TATAGIBA, 2011).

Dentre os principais mecanismos participativos instituídos pelas CF/1988, podem ser citados: os conselhos, as conferências, as ouvidorias, os processos de participação no ciclo de planejamento e orçamento público, as audiências e consultas públicas e as mesas de diálogo e negociação (LAVALLE, 2011).

Além disso, a CF/1988 transferiu para os municípios encargos antes concentrados no nível federal (BARRETO, 2011). Com isso, os municípios foram

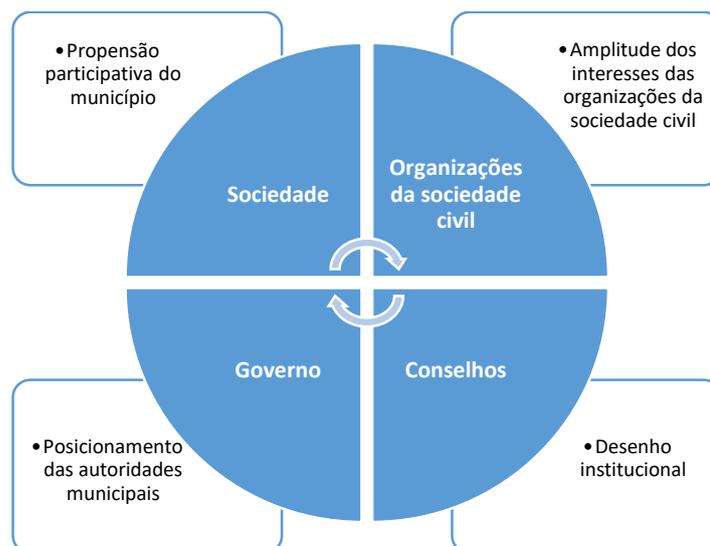
³ O termo ONG surgiu em meados do século passado. Essa sigla era utilizada para denominar um conjunto de entidades do terceiro setor, sem fins lucrativos e que tinham como objetivo central a prestação de serviços ou comercialização de produtos com fins sociais. A sigla não tem validade jurídica e tende a ser substituída pela sigla OSC, que é a forma legal de se referir a esse tipo de organização aqui no Brasil. O termo OSC (Organização da Sociedade Civil) foi criado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento e concebido oficialmente a partir da Lei nº 13.019, de 2014, para regulamentar "toda e qualquer instituição que desenvolva projetos sociais com finalidade pública", especialmente no que diz respeito a possíveis colaborações entre o setor público e o setor privado. Geralmente, as Organizações da sociedade civil se concentram em áreas como: assistência social, cultura, desenvolvimento e defesa dos direitos humanos, educação e pesquisa, meio ambiente, recreação e saúde. Fonte: <https://maisretorno.com/blog/termos/o/ong-organizacao-nao-governamental>

deslocados para o centro do processo de tomada de decisões sobre políticas (CORTEZ, 2005, 2007).

Para permitir o envolvimento regular e continuado de cidadãos com a administração pública municipal, foram criados mecanismos de participação local através de lei, emendas constitucionais, resoluções ou normas administrativas governamentais (CORTEZ, 2011b).

Em suma, a redemocratização brasileira caracterizou-se por um acentuado processo de inovação institucional que, em conjunto com as instituições inerentes à democracia representativa, produziu uma complexa e heterogênea estrutura institucional de espaços participativos (SILVA, 2011). A Figura 1 mostra a dinâmica da participação institucionalizada nos municípios, no período pós-redemocratização.

Figura 1 - Esquema representativo da dinâmica da participação institucionalizada nos municípios



Fonte: Elaborado pelo autor

Pode-se dizer que o sistema partidário brasileiro é fragmentado e com baixa identificação partidária entre os eleitores, o que leva os partidos políticos a não apresentarem plataformas claras aos seus eleitores. Em razão disso, eles não conseguem estabelecer estratégias conjuntas de atuação para a promoção de objetivos políticos entre os líderes da comunidade, ativistas da sociedade civil e cidadãos (WAMPLER, 2011b).

Outra peculiaridade do sistema político do país é o desequilíbrio de poder entre os poderes Executivo e Legislativo. No Brasil, os Executivos são tradicionalmente mais fortes que os Legislativos. Por essa razão, os incentivos para que as lideranças comunitárias recorram ao Legislativo são reduzidos e a governança participativa preenche esse vazio institucional permitindo novas formas de intermediação entre o Estado e a sociedade civil (WAMPLER, 2011b).

A infraestrutura da participação criada após a redemocratização comporta um conjunto de espaços participativos diferenciados, que se convencionou chamar de instituições participativas, para diferenciá-las das instituições políticas tradicionais (AVRITZER, 2008).

Por meio dessas instituições, que devem ser entendidas como “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas” (AVRITZER, 2008, p. 45), os atores sociais são inseridos na construção de políticas públicas e nos âmbitos de tomadas de decisão, tornando o governo mais sensível aos anseios da população (SIMÕES; SIMÕES, 2015).

Dessa forma, as instituições participativas tornam possível a representação de interesses e a expressão de preferências ao longo das legislaturas, entre os períodos eleitorais (CORTES, 2011b).

Além disso, a arquitetura institucional criada pelas instituições participativas transforma o relacionamento entre os atores sociais e os atores governamentais, alterando também as conexões entre as organizações da sociedade civil (WAMPLER, 2011b).

Contudo, os desenhos institucionais das instituições participativas são diversos e se diferenciam na maneira como a participação se organiza no seu interior, na forma que o Estado se relaciona com a participação e no modo que a legislação exige ou não do governo a sua implementação (AVRITZER, 2008).

2.2 Instituições participativas nos municípios e a experiência dos OPs

Geralmente, na esfera municipal existem quatro tipos básicos de instituições participativas: os canais de expressão individual de preferências, os processos conferencistas, os orçamentos participativos e os conselhos de políticas e de direitos (CORTES, 2011a).

Os canais de expressão individual de preferências, quais sejam, as pesquisas de satisfação, os serviços que recebem demandas, sugestões ou reclamações por telefone ou via internet e as ouvidorias, não possibilitam a deliberação em nenhum de seus aspectos, uma vez que eles não oportunizam a discussão de propostas ou demandas e não fazem parte do processo decisório (CORTES, 2011a).

Os processos conferencistas são fóruns eventuais realizados ao longo dos meses que antecedem a conferência nacional, que se inicia nos municípios e depois se desdobra em etapas estadual e federal. Nessas conferências, que podem ocorrer nas diversas áreas de políticas públicas, os atores estatais e da sociedade civil fazem a mediação de seus interesses (CORTES, 2011a).

Nos municípios, os cidadãos podem participar diretamente, embora nas cidades de maior porte isso ocorra apenas nos distritos. Sendo assim, a participação se dá principalmente por meio de representantes que atuam nas reuniões deliberativas. Os representantes para os níveis superiores do processo (municipal e estadual) são escolhidos nas reuniões em que os cidadãos participam diretamente (CORTES, 2011b).

Quanto à sua constituição e funcionamento, os processos conferencistas são constituídos como uma grande conferência setorial ou como conferências temáticas, subsetoriais, reguladas por leis federais e por resoluções administrativas, geralmente ministeriais. As regras complementares relativas à composição e dinâmica de trabalho dessas conferências são revistas na época da sua organização (CORTES, 2011b).

O resultado dos processos conferencistas são as decisões produzidas após as discussões, muitas vezes levadas a votações, as quais podem ou não ser transformadas em políticas a serem implementadas. Quando não se transformam em políticas, as deliberações voltam a ser discutidas nas conferências subsequentes. Portanto, os processos conferencistas são muito importantes para a explicitação de demandas sociais locais (CORTES, 2011b).

Porém, quando se trata de discutir e definir a alocação de recursos orçamentários nos municípios, as prefeituras podem instituir o orçamento participativo (OP). A competência para elaborar a proposta orçamentária nos municípios é reservada aos Executivos municipais. Por conseguinte, os governos municipais são os principais definidores tanto da existência como da dinâmica de funcionamento dos orçamentos participativos, pois são eles que inicialmente propõem as regras de funcionamento desses fóruns (CORTES, 2011b).

Os orçamentos participativos “são uma forma aberta de livre entrada e participação de atores sociais capaz de gerar mecanismos de representação da participação” (AVRITZER, 2008, p. 44).

As primeiras experiências de orçamento participativo surgiram nos anos de 1980. Na década seguinte, os orçamentos participativos se disseminaram por todo o país (CORTES, 2011b).

As regras de funcionamento e deliberação adotadas no orçamento participativo resultam de acordos entre os representantes da sociedade civil e dos governantes. Geralmente, o desenho participativo dos orçamentos participativos prevê processos de votação aberta para a escolha dos delegados da comunidade e até mesmo para selecionar os participantes entre os eleitores da região abrangida pelo orçamento participativo. Por isso, a característica distintiva dessas instituições é o direito à voz (CORTES, 2011b).

Nos locais onde já existem formas de consulta à população, tais como, conselhos de moradores, fóruns paroquiais eleitos, conselhos governamentais, entre outros agrupamentos, esses canais participativos são aproveitados. Onde eles não existem, novos desenhos institucionais específicos para o desenvolvimento dos orçamentos participativos são construídos (FEDOZZI, 2014).

Também se observa que as novas tecnologias de informação têm sido timidamente utilizadas nos orçamentos participativos, entre outros motivos, porque o acesso a esse meio poderia levar a uma situação de acessibilidade seletiva. Essa questão gera polêmica entre os participantes. Eles questionam se a participação pela internet, limitada à escolha e votação de demandas, sem as reuniões presenciais para discussão de propostas não promoveria a perda da interação social e política (FEDOZZI, 2014).

Embora, na maioria dos casos analisados, os orçamentos participativos representem apenas uma pequena parcela do total do orçamento público municipal, acredita-se que esses fóruns favorecem a construção de consensos entre os grupos de interesses de cada local (CORTES, 2011b).

Sabe-se ainda que os orçamentos participativos se diferenciam em função da escala, número de pessoas envolvidas no processo, território abarcado, entre outros aspectos. Porém, alguns elementos dos desenhos institucionais dos orçamentos participativos se repetem: a origem da iniciativa de criação; a forte influência dos gestores municipais nos processos; e a limitação do controle dos gestores

governamentais em função do caráter público das instâncias de debate (CORTES, 2011b).

Além desses elementos comuns, em geral, os orçamentos participativos contam com os mesmos tipos de participantes; discutem mais frequentemente as mesmas questões; adotam dinâmicas mais gerais de funcionamento parecidas; os participantes normalmente são oriundos de regiões pobres; as decisões são majoritariamente sobre alocação de despesas de capital, mas algumas vezes são sobre alocação de despesas correntes; a participação direta ocorre principalmente no nível das assembleias de bairros e de temáticas (CORTES, 2011b).

Na maioria das vezes, o orçamento é discutido na presença dos seguintes atores: ativistas dos movimentos sociais; moradores de diferentes regiões da cidade; e representantes governamentais e políticos. Esses atores estabelecem as preferências e também elegem os delegados ou representantes, que seguirão participando nos níveis superiores da deliberação (CORTES, 2011b).

No entanto, as experiências exitosas de orçamentos participativos não podem ser replicadas, uma vez que eles constituem práticas diversificadas entre si e refletem os determinantes históricos, políticos, socioeconômicos, ideológicos e culturais dos diversos lugares (FEDOZZI, 2014).

Nota-se pela a análise da participação nos orçamentos participativos que alguns casos apresentam uma série de assimetrias e desigualdades políticas e sociais entre os participantes. Isso leva a crer que nem todos os orçamentos participativos são inclusivos. Na verdade, na grande maioria dos casos, as formas de agregação de interesses e o peso das majorias previamente mobilizadas prevalecem nesses fóruns e ainda é bastante incomum a adoção de regras e procedimentos para reduzir as assimetrias e desigualdades entre os atores participantes (FEDOZZI, 2014).

Algumas condições básicas podem tanto facilitar quanto dificultar a construção dos orçamentos participativos. São elas: a vontade política dos governantes, no sentido de democratizar a gestão sócio estatal; a existência de um tecido associativo crítico, organizado e informado e de uma cultura política cívica; a capacidade do governo de garantir o investimento estatal necessário para o atendimento das demandas dos cidadãos; a eficiência e a eficácia da gestão das políticas públicas, para que o governo consiga lidar com as tensões provenientes da participação de atores com opiniões diferentes e ou conflitivas, sem que haja uma desestabilização da gestão municipal; e a integração do orçamento participativo com outros canais

participativos e de planejamento, como por exemplo, os conselhos de direitos e de políticas públicas e os órgãos de planejamento urbano (FEDOZZI, 2014).

Reconhece-se que devido à complexidade do processo participativo, principalmente nas cidades de médio e grande porte, o mais comum de se ver nos orçamentos participativos é que os representantes eleitos diretamente pelos participantes formam as instâncias representativas intermediárias de discussão e decisão e fazem as mediações necessárias. Assim, os casos de orçamentos participativos cuja forma de participação é representativa (indireta) são os mais comumente verificados (FEDOZZI, 2014).

Por vezes, pode ocorrer que os orçamentos participativos se caracterizem apenas pela consulta e ainda que o grau de consulta não vincule as decisões tomadas. Nesses casos, os orçamentos participativos funcionam como simulacros de democracia que legitimam o poder estabelecido (FEDOZZI, 2014).

Por outro lado, quando os orçamentos participativos resultam em experiências de cogestão ou no compartilhamento das decisões em instâncias ou procedimentos previstos e regulados, sobre um percentual significativo do orçamento do município e a partir das prioridades indicadas pelos cidadãos, eles podem ser considerados como forma de complementaridade entre a representação política e participação social (FEDOZZI, 2014).

As experiências de cogestão chamam a atenção para outras questões, uma vez que o processamento das demandas que emergem da sociedade civil no interior da administração pública exige não somente o comprometimento do governo, mas também de outros fatores de ordem técnica e política, por exemplo, da adesão dos servidores públicos ao projeto do governo e sua capacidade para realizar esse trabalho (FEDOZZI, 2014).

Mesmo assim, os orçamentos participativos são reconhecidos como exemplos de desenhos participativos constituídos de baixo para cima, ou seja, os mais fortemente democratizantes, nos quais qualquer cidadão pode participar dos processos deliberativos e, portanto, são capazes de gerar mecanismos de representação da participação (AVRITZER, 2008).

No entanto, o caráter pouco institucionalizado dos orçamentos participativos os tornam vulneráveis face as trocas de comando dos Executivos municipais. Em função disso, a tendência de generalização e continuidade dos orçamentos participativos na

gestão local é menor comparativamente às instituições participativas estabelecidas por lei (CORTES, 2011b).

2.3 Os conselhos municipais de políticas públicas

Diferentemente dos orçamentos participativos, os conselhos são altamente institucionalizados (CORTES, 2011b) e a participação nesses fóruns está vinculada ao pertencimento a organizações ou entidades da sociedade civil. Portanto, os conselhos são espaços de representação (ALMEIDA; CUNHA, 2011).

Historicamente, os conselhos existiram no Brasil desde o período imperial, quando foram criados os conselhos municipais de educação (WERLE⁴, 1998, apud CORTES, 2005). Estiveram presentes na área de educação e previdenciária até a década de 1970, apesar de não terem caráter deliberativo e não contar com uma expressiva participação de usuários, trabalhadores ou pais e alunos. Todavia, durante o regime militar, os conselhos foram suprimidos, assim como toda forma de participação social (CORTES, 2005).

Após a redemocratização, os conselhos foram instituídos novamente e se tornaram a forma preferencial de institucionalização da participação no país (LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2016).

Os novos conselhos estão organizados e regulados pela CF/1988, emendas constitucionais, leis complementares e normas administrativas em cada área de política pública (CORTES, 2005, 2011b). Os primeiros conselhos criados através da Lei nº 8.142, de 1990, foram os conselhos de saúde, que são o paradigma para a inspiração de constituição dos outros conselhos que surgiram nas demais áreas de políticas públicas no país (CORTES, 2011b).

Pode-se dizer que os conselhos municipais de políticas públicas foram pensados à semelhança dos conselhos existentes na Inglaterra, Itália, Estados Unidos e Canadá. Entretanto, no Brasil, os conselhos mostraram-se mais funcionais em termos de envolvimento dos participantes e nível de difusão pelo país e pelas diversas áreas de política social do que em outros lugares (CORTES, 2005).

A velocidade com que os conselhos municipais de políticas se disseminaram pelo país, nas várias áreas de política social, está relacionada com os esforços de

⁴ WERLE, F. O. C. Conselhos Municipais de Educação: estudo genético-histórico. **Cadernos de Pesquisa**, n. 103, p. 123-135, 1998.

indução do governo federal que condicionou a transferência de recursos financeiros federais para os níveis subnacionais de governo à constituição de fóruns participativos (CORTEZ, 2007).

Por essa razão, existe uma relação estreita entre a integração setorial dos conselhos, sua capilaridade territorial nos municípios brasileiros e a presença de mecanismos federais fortemente indutores, sobretudo a garantia de transferências de recursos através de fundos setoriais cujo uso é condicionado à institucionalização da participação social (LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2016).

Até o ano de 2009, os conselhos gestores de políticas públicas alcançaram quase que totalmente a cobertura dos municípios brasileiros, estando presentes em áreas como saúde, educação, assistência social, direitos da criança e do adolescente, além de cobrir de forma expressiva áreas como habitação, meio ambiente, cultura e direitos do idoso (VAZ; PIRES, 2011).

A expansão dos conselhos para além das áreas consideradas estratégicas pela CF/1988 promoveu a diversificação temática ou de áreas de políticas, passando a incluir as áreas de transporte, desenvolvimento urbano, turismo, gênero, raça, cultura, direitos humanos, fármaco-dependência, patrimônio urbano, entre outras, muito embora a inserção institucional dos diversos conselhos no seu correspondente setor de políticas varie consideravelmente, sendo que os conselhos fracamente integrados no seu setor enfrentam maiores dificuldades para obter os efeitos práticos de suas decisões (LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2016).

As questões sobre as quais os conselhos podem decidir, as linhas gerais da dinâmica de trabalho, bem como o papel institucional de cada conselho são determinados pelas regras legais e administrativas preestabelecidas e pelas necessidades criadas pelas características institucionais de cada área de política (CORTEZ, 2011b). Sendo assim, as atribuições dos conselhos e as possibilidades de sua incidência sobre as políticas públicas variam conforme o setor de políticas no qual eles estão inseridos (LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2016).

Também, o número crescente de funções associadas à gestão administrativa atribuídas aos conselhos revela o papel ambíguo que os conselhos podem desempenhar. Algumas atribuições, como por exemplo, a aprovação do registro de entidades e a avaliação de projetos, tanto pode significar a capacidade efetiva dos conselhos de incidirem nas políticas setoriais quanto se tornar um fardo administrativo

que compromete a deliberação e o controle social a ser realizado pelos conselhos (LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2016).

Em todos os níveis de atuação dos conselhos (federal, estadual e municipal), os participantes são eleitos ou indicados por organizações da sociedade civil ou pela parcela da população que representam. Somente nos conselhos distritais presentes em algumas cidades a participação direta é possível. Mas, nesses casos, a função institucional dos conselhos não está estabelecida nas normas legais e administrativas nacionais. Observa-se também que nas localidades dominadas pelas elites políticas locais, os participantes dos conselhos são constituídos pelos gestores municipais (CORTES, 2011b).

Mesmo assim, em contextos em que a sociedade política se opõe à participação, os conselhos são considerados os desenhos institucionais de partilha de poder mais fortemente democratizantes (AVRITZER, 2008).

Não é incomum que as decisões dos conselhos sejam tomadas consensualmente. Às vezes, as questões discutidas levam a processos de votação. Essa situação ocorre principalmente nas capitais ou cidades maiores (CORTES, 2011b).

Na maior parte dos conselhos, as reuniões acontecem regularmente. Mas, nos casos em que as autoridades municipais criam conselhos formalmente apenas para obter os recursos financeiros, os encontros públicos não são realizados (CORTES, 2005).

Em geral, os conselhos têm um núcleo diretivo que é eleito pelos participantes. Mas, as autoridades governamentais influenciam fortemente a formação das agendas, mesmo quando não coordenam os fóruns e podem tanto oferecer apoio técnico administrativo e infraestrutura para viabilizar o funcionamento dos conselhos quanto retirá-lo (CORTES, 2011b).

É possível afirmar que os conselhos apresentam as seguintes similaridades: possuem funções deliberativas e de controle público sobre as ações do Estado; têm composição paritária entre representantes do governo e da sociedade civil; e são os responsáveis pela introdução de temas e propostas de ação pública na agenda governamental (CUNHA et al., 2011).

Por outro lado, os conselhos se diferem quanto a organização do processo deliberativo e na capacidade de introduzir temas e propostas de ação pública na

agenda governamental. Tais diferenças ocorrem tanto na comparação entre as áreas estudadas quanto dentro de uma mesma área de atuação (CUNHA et al., 2011).

Também é possível pensar os conselhos como espaços de participação que podem funcionar como termômetro social para medir a aceitação ou repulsa das políticas governamentais, funcionando como uma etapa de consulta e diálogo entre o poder público e a sociedade civil ou processo de negociação no qual ganhos e perdas são compartilhados entre os participantes (SANTOS; GUGLIANO, 2015).

Assim, a aprovação de políticas públicas via conselhos pode significar uma redução de custos políticos para o encaminhamento dos projetos do Executivo. Quando políticas governamentais são aprovadas por uma parcela social representativa, como ocorre neste caso, elas adquirem legitimidade, o que pode encurtar o caminho percorrido entre o debate público e o planejamento das políticas públicas pelos governantes (SANTOS; GUGLIANO, 2015).

Além disso, “o conselho é importante porque leva as necessidades da associação para um coletivo maior” (TATAGIBA; PATERNIANI⁵, 2011, apud TATAGIBA, 2011, p. 180).

Outra característica importante dos conselhos é que eles são espaços de participação inseridos no organograma da administração pública (FONSECA, 2011), para incluir os diversos segmentos da sociedade diretamente envolvidos em áreas específicas de políticas, com a finalidade de permitir a discussão e a busca de acordos públicos sobre as políticas (CUNHA et al., 2011).

2.4 A agenda das políticas públicas e as preferências dos cidadãos

Os conselhos gestores de políticas públicas, particularmente, são na maioria dos casos vinculados aos Executivos (FONSECA, 2011) e fazem parte de processos de produção de políticas públicas de caráter incremental (WAMPLER, 2011b).

Pensar as políticas públicas como processos incrementais implica supor que os recursos governamentais que serão destinados aos programas, órgão ou determinada política pública não partem do zero e sim de decisões marginais que não visam promover mudanças políticas ou substantivas nos programas públicos (SOUZA, 2006).

⁵ TATAGIBA, L.; PATERNIANI, S. **A militância do movimento de moradia da cidade de São Paulo: um retrato a partir do 11º Encontro Estadual de Moradia Popular.** São Paulo, 2011.

Porém, no conjunto, as mudanças incrementais podem promover transformações importantes. Normalmente, elas ocorrem ao longo de grandes espaços de tempo submetidos a uma diretriz preferencial da política (OLIVEIRA; COUTO, 2012).

Também decorre da visão incrementalista da política pública a ideia de que as decisões tomadas no passado constroem decisões futuras e limitam a capacidade dos governos de adotarem novas políticas ou de reverterem o rumo das políticas vigentes. Desse modo, políticas incrementais podem manter à salvo estruturas governamentais e recursos para as políticas públicas que eventualmente deixam de constar na agenda dos governos (SOUZA, 2006).

Com efeito, a agenda governamental, também chamada de agenda institucional ou agenda formal, consiste no conjunto de temas considerados importantes para os tomadores de decisão dentro do governo (COBB; ELDER⁶, 1971, apud CAPELA; BRASIL, 2018).

Todavia, entre as muitas e complexas questões que se apresentam aos formuladores de políticas, somente algumas, as que despertam a sua atenção e interesse são de fato consideradas dentro da agenda governamental, em certo momento. Por essa razão, sugere-se uma diferenciação entre o conceito de agenda governamental e a noção de agenda decisória, que deve ser compreendida como um subconjunto da agenda governamental (KINGDON⁷, 2003, apud CAPELA; BRASIL, 2018).

Todavia, em relação às políticas públicas, a questão central que permeia o debate acadêmico gira em torno da resposta à questão do espaço que cabe aos governos na definição e implementação de políticas públicas (SOUZA, 2007).

O papel que os governos devem desempenhar na definição e implementação de políticas ainda é uma das questões que permeiam as discussões sobre políticas públicas (SOUZA, 2006), uma vez que as políticas públicas são reconhecidamente o principal mecanismo pelo qual os governantes atendem às preferências dos cidadãos (GIACOMONI, 2014).

⁶ COBB, R. W.; ELDER, C. D. The Politics of Agenda-Building: An Alternative Perspective for Modern Democratic Theory. **Journal of Politics**. v. 33, n. 4., 1971.

⁷ KINGDON, J. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 2. ed. New York: Longman, 2003.

Para alguns teóricos, nos Estados modernamente constituídos, existe uma autonomia relativa para a atuação dos governos, embora essa atuação seja permeável às influências externas e internas (SOUZA, 2006).

Considera-se também que a lógica da democracia representativa sujeita os governantes a pressões no sentido da produção de mudanças efetivas dentro do interregno no qual se encontram no poder. Assim, em função do calendário eleitoral, os atores governamentais que participam da produção de políticas públicas têm horizontes de tempo de dois e quatro anos (WAMPLER, 2011a, 2011b).

Quando um governo “adota políticas que são sinalizadas pelos cidadãos como suas preferidas”, ele é considerado responsivo (MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 1999⁸, p. 9, apud POGREBINSCHI; VENTURA, 2017, p. 13).

O conceito de responsividade supõe que os representantes ao tomarem suas decisões consideram previamente as mensagens emitidas pelos cidadãos. Mas, uma eventual congruência entre opinião pública e políticas públicas implementadas pelos governos não necessariamente significa uma relação entre responsividade e boa representação (CARREIRÃO, 2015).

A representação está distribuída em quatro formas de responsividade: das políticas públicas, de serviços, alocativa e simbólica. Os três primeiros elementos da responsividade estão relacionados, em alguma medida, com o aspecto comportamental da representação. A capacidade de resposta das políticas públicas é focalizada no comportamento de tomada de decisão do representante em questões controversas. Já as capacidades de resposta de serviço e alocativa, são orientadas para os benefícios particulares ou coletivos, que podem ser obtidos através dos atos de representação (EULAU; KARPS, 1977).

Por fim, a capacidade de resposta simbólica, que é o quarto elemento da representação, se baseia na confiança que os representados depositam no representante. Essa confiança se expressa no apoio que os representados dão ao representante, que por sua vez, responde a esse apoio por gestos simbólicos e significativos, que geram e mantêm o suporte contínuo de que os representantes necessitam para exercerem o seu papel (EULAU; KARPS, 1977).

Dentre essas quatro capacidades acima citadas, a capacidade de resposta das políticas públicas é considerada o componente mais importante da responsividade,

⁸ MANIN, B.; PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. **Democracy, Accountability and Representation**. New York, Cambridge University Press, 1999.

uma vez que esse elemento agrega as grandes questões de interesse público que podem movimentar o processo político (EULAU; KARPS, 1977).

Analiticamente, as quatro formas de responsividade – que em conjunto constituem a representação – podem ser tratadas como um elemento independente de capacidade de resposta. Desse modo, é possível supor que a capacidade de resposta dos representantes pode ser diferente em cada um desses componentes. Por exemplo, um indivíduo ou grupo pode discordar da posição e comportamento do representante sobre uma questão de política pública e, portanto, não se sentir representado nessa questão, mas pode se sentir bem representado ou atendido em outro componente da representação (EULAU; KARPS, 1977).

Mas, há também a representação não eleitoral que ocorre nos novos espaços participativos. Este tipo de representação altera a relação entre representantes e representados (LÜCHMANN, 2008).

A representação que ocorre no interior das instituições participativas, além de estar inserida em diferentes espaços de participação (conselhos, conferências e orçamentos participativos), ocorre em períodos diversos, que são estipulados por diferentes regimentos e se caracteriza pela participação individual e coletiva, de forma voluntária e com grande maleabilidade de entradas e saídas dos participantes. Os representantes são escolhidos através de processos variados: fóruns, eleições, indicações, entre outros (LÜCHMANN, 2008).

Nesses processos participativos, o cidadão tem a oportunidade de sinalizar demandas e preferências políticas a funcionários de nível médio do governo, conectando as instituições participativas a um ambiente mais amplo, o que torna possível que preocupações e reclamações dos cidadãos cheguem à burocracia e, por conseguinte, aos políticos de alto escalão nomeados para resolver os problemas (WAMPLER, 2011b).

Assim, a interseção das instituições participativas com a esfera estatal produz uma mudança na forma de exercer o controle social das decisões governamentais e, também, na responsividade dos representantes eleitos e não eleitos, pois o impacto da troca de informações e da construção coletiva dos interesses influencia a responsividade desses representantes (ALMEIDA, 2014).

Portanto, “a representação política é um processo criativo” (ALMEIDA, 2014, p. 105), no qual conexões e interações possibilitam o conhecimento mútuo através do

compartilhamento de ideias, opiniões e discursos, publicamente apresentados e testados nas diversas esferas (CUNHA; ALMEIDA, 2013).

2.5 Responsividade democrática, transparência e *accountability*

É bom lembrar que ao mesmo tempo que os mecanismos participativos são utilizados pela sociedade civil para induzir os governantes a atenderem as suas demandas, os representantes também podem usar esses mesmos mecanismos para obter mais informações sobre seus atuais e potenciais eleitores, uma vez que esses mecanismos funcionam durante o período entre as eleições (WAMPLER, 2011b).

Assim, a responsividade democrática ocorre “quando o processo político induz de modo consistente os agentes públicos a elaborarem e executarem as políticas públicas que os cidadãos querem” (POWELL JR, 2005⁹, apud PEDERIVA; RENNÓ, 2015, p. 83).

Adicionalmente, a *accountability* contribui para que os agentes públicos tenham um comportamento proativo ou responsivo (*responsiveness*). Mas, a *accountability* é um tipo de controle retrospectivo dos cidadãos sobre os representantes, que ocorre quando os cidadãos avaliam a gestão dos representantes e decidem se vão adotar ou não medidas contra ou a favor desses representantes (PEDERIVA; RENNÓ, 2015).

Em termos bem sintéticos, a *accountability* pode ser pensada como transparência, como engajamento dos governantes com a prestação de contas e como responsabilização dos governantes pelos seus atos (PINHO, 2008). A figura 2 mostra os vínculos entre *accountability*, transparência e responsividade.

Figura 2 - Esquema representativo dos vínculos entre *accountability*, transparência e responsividade



Fonte: Responsividade Democrática no Brasil de Lula e na Argentina dos Kirchner. 1. ed. Jundiaí: Paco Editorial, 2015, p.106.

⁹ POWELL JR., G. B. The chain of responsiveness. In: DIAMOND, L.; MORLINO, L. (Eds.). **Assessing the Quality of Democracy**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, p. 62-76, 2005.

No que se refere a processos políticos, são as experiências participativas implementadas no Brasil nas últimas décadas, principalmente no nível municipal, que são reconhecidas até internacionalmente como instrumentos de aprofundamento democrático e de qualificação da gestão pública (SANTOS; GUGLIANO, 2015).

Nesse sentido, os conselhos gestores e os orçamentos participativos constituem as referências centrais de experiências participativas no país. Estas instituições impulsionaram o desenvolvimento do debate teórico sobre participação política e democracia, promovendo a ampliação da compreensão de uma política antes orientada exclusivamente para a ação dos representantes políticos e suas escolhas e estratégias, com vistas à competição eleitoral (LÜCHMANN, 2008).

Todavia, para que os mecanismos participativos produzam bons resultados é indispensável que os gestores públicos sejam comprometidos, que os cidadãos se mobilizem e ainda que se adote procedimentos organizacionais inovadores. Sem essa combinação de fatores, não é possível superar as gigantescas dificuldades envolvidas nos esforços de integrar grupos sociais excluídos ao processo de elaboração das políticas públicas (COELHO, 2011).

De acordo com Pires (2011), a ampla disseminação e crescente integração das instituições participativas nos processos de produção de políticas públicas nos três níveis da federação torna imprescindível a investigação sobre se e como tais instituições determinam novos padrões de alocação de recursos, bens e serviços públicos.

2.6 O que avaliar nas instituições participativas?

Segundo Almeida (2014), considerando o papel representativo da sociedade civil, as dimensões relacionadas às instituições participativas que ajudam a compreender sob que condições a representação pode ser democrática são: o desenho institucional, as diferenças nas áreas de políticas públicas, a densidade associativa e as relações políticas na sociedade civil e a existência ou não de governo ou coalizões com projetos participativos.

Mesmo as análises que priorizam a dimensão do poder nas instituições participativas e apontam a relevância dos mecanismos informais de decisão e das condições contextuais específicas que extrapolam a própria instituição não

subestimam a importância do desenho institucional para o processo político e decisório dos colegiados (FONSECA, 2011).

Acredita-se que o desenho das instituições participativas pode incidir na quantidade de vieses da deliberação, ou seja, na qualidade da deliberação. Além disso, o desenho institucional também incide na capacidade de informar os representantes e os cidadãos e na capacidade de mobilização popular, o que influencia a interação entre os cidadãos e o Estado (FUNG, 2004¹⁰, apud FARIA; RIBEIRO, 2011).

Pode-se dizer que a variável institucional oferece os parâmetros para a atuação das instituições participativas, ou seja, as regras e os procedimentos que incidem diretamente na sua atuação (FUNG; WRIGHT, 2003¹¹, apud FARIA; RIBEIRO, 2011).

Com relação às diferenças nas áreas de políticas, no contexto geral da administração pública, as políticas sociais têm níveis diferenciados de importância em função do contingente da população que será afetado por determinada provisão (benefícios, bens e serviços) e também pela sua forma de financiamento, produção e distribuição (CORTES, 2005).

Nota-se que a importância relativa das áreas de políticas tende a ser maior quando os possíveis beneficiários são todos os cidadãos, como ocorre, por exemplo, com as ações direcionadas para as áreas de saúde e educação fundamental (CORTES, 2005).

Sendo assim, é possível avaliar a importância relativa de cada uma das áreas de políticas públicas analisando-se os recursos financeiros destinados a cada uma delas; a repercussão que as ações promoveram na mídia; e, também, do *status* político das pessoas escolhidas pelos partidos no poder para ocuparem a direção dos órgãos públicos responsáveis pela gestão dessas políticas (WALT¹², 1994, apud CORTES, 2005).

É bom lembrar que embora o acesso às provisões possa ser universal ou focalizado, quando o acesso é do tipo focalizado, ou seja, direcionado para grupos sociais específicos é porque esses grupos são portadores de recursos políticos distintos. Nestes casos, a priorização destes grupos pode ser um indício de que tais

¹⁰ FUNG, A. **Empowered participation**: reinventing urban democracy. Princeton: Princeton University Press, 2004.

¹¹ FUNG, A.; WRIGHT, E. O. **Deepening democracy**: institutional innovations in empowered participatory governance. London-New York: Verso, 2003.

¹² WALT, G. **Health policy**: An introduction to process and power. London: Zed Books, 1994.

grupos são considerados relativamente mais importantes comparativamente àqueles grupos que detêm menos recursos participativos (CORTES, 2005).

Com efeito, tendo em vista a importância relativa de cada área, os ativistas ligados às organizações da sociedade civil, após uma avaliação dos custos e vantagens da sua participação, podem escolher participar ou não de conselhos de políticas. Essa escolha pode ser influenciada pela provisão oferecida e também por outros fatores, tais como, o financiamento da provisão, a natureza governamental ou privada dos responsáveis diretos pela oferta de benefícios, bens e serviços, a regulação dessa oferta e, finalmente, o tipo de descentralização em curso, caso isso esteja ocorrendo (CORTES, 2005).

Observa-se, entretanto, que as opções são reduzidas para os representantes de alguns grupos de interesse de clientelas específicas. Isso ocorre, por exemplo, com os representantes que participam dos conselhos de assistência social (CORTES, 2005).

É consenso na literatura desta área de estudos que as diversas áreas de políticas são desigualmente afetadas pelos processos participativos. As políticas sociais são debatidas nas conferências e nos conselhos, que propiciam a participação na definição de diretrizes para as políticas da área. Já as questões relacionadas à infraestrutura são discutidas nas audiências e consultas públicas, ou seja, espaços públicos e abertos que não preveem a possibilidade de decisão compartilhada (PIRES, 2014).

Há também algumas áreas que não se submetem à discussão pública e aberta, por exemplo, as ações praticadas na área econômica. Estas áreas incorporam os atores de forma seletiva, mediante a realização de reuniões em gabinetes, grupos de trabalho, comitês e comissões *ad hoc*, etc. com grupos de interesse – categoria que inclui formas pouco institucionalizadas e públicas de relação entre atores governamentais e atores econômicos, políticos e sociais (PIRES, 2014).

Relativamente à densidade associativa e as relações políticas na sociedade civil, os resultados de um estudo sobre as potenciais influências da participação política na distribuição de bens e serviços públicos em municípios brasileiros permite pressupor que os municípios com maior propensão participativa tendem a apresentar melhores resultados em políticas públicas (VAZ, 2011b).

Por essa razão, o mapeamento da configuração da sociedade civil na arena de política pública específica a ser analisada, por exemplo, saúde, habitação, educação

etc., poderia indicar a forma como os cidadãos, bem como as organizações da sociedade civil utilizam as instituições participativas e, também, como estes atores podem influenciá-las (WAMPLER, 2011b).

Naturalmente, a gestão participativa traz à tona questões relativas à distribuição de poder, que obrigam a pensar sobre a importância de se assegurar nos processos participativos que um grande número de atores sociais, inclusive os grupos sociais marginalizados ou não organizados, sejam representados nos espaços participativos (COELHO, 2011).

Contudo, a compreensão de como os atores sociais utilizam as organizações da sociedade civil, especialmente aquelas que representam os usuários de serviços e políticas vigentes ou os potenciais beneficiários do funcionamento de um conselho, requer a verificação da densidade associativa dessas organizações, sua história e também da amplitude dos seus interesses (WAMPLER, 2011b).

Assim, é possível verificar aspectos relevantes sobre o funcionamento das organizações da sociedade civil, tais como, tempo de funcionamento, questões envolvidas, presença de públicos participativos, entre outros (WAMPLER, 2011b).

É possível afirmar que quando se constata a existência de um número relativamente baixo de organizações da sociedade civil em uma determinada arena de política pública, possivelmente o número desse tipo de organizações envolvidas nas instituições participativas também será proporcionalmente menor. Isso implica que a pressão exercida por estas organizações sobre os funcionários do governo também será menor, o que constrange a vitalidade do debate e coloca em questão a representatividade dessas organizações sociais na composição do sistema de governança (WAMPLER, 2011b).

Além do mais, pode ocorrer que algumas organizações da sociedade civil estejam intimamente ligadas a outras formas de intermediação de interesses, inclusive relações clientelistas. Nesses casos, elas não terão incentivo para trabalhar em conjunto com as instituições participativas. Não é razoável esperar que as organizações da sociedade civil estejam participando simplesmente para melhorar a deliberação, aprofundar a qualidade da democracia ou formar laços de solidariedade com seus pares, mas sim por ação política estratégica e instrumental (WAMPLER, 2011b).

Todavia, quando as organizações sociais existem, os canais participativos abertos funcionam regularmente e os participantes escolhem se envolver em suas

atividades, esse envolvimento é tanto mais constante quanto maior for o nível de organização dos setores sociais dos quais esses participantes são provenientes (MARMOR, 1983,¹³ apud CORTES, 2005).

Além disso, os membros de alguns conselhos podem também integrar outros conselhos, o que cria um conjunto de laços horizontais nesses espaços. Nas cidades de maior porte, há também os subconselhos municipais em algumas áreas. Por exemplo, na área da saúde, eles existem nos níveis municipal, regional e local. Nesses casos, verifica-se o estabelecimento de uma ligação vertical entre conselhos. Essa ligação vertical funciona como um dispositivo de filtragem de ideias, interesses e lideranças dentro do sistema e concorre para que as decisões tomadas em um dado conselho impactem outras arenas políticas (WAMPLER, 2011b).

Porém, não resta dúvida, que a posição favorável ou não das autoridades municipais sobre a participação social no município pode ser um fator determinante do êxito de processos participativos (CORTES, 2012). O tipo de partido político e/ou coalizão pode influenciar no funcionamento dos espaços de participação (WAMPLER; AVRITZER¹⁴, 2008, apud VAZ, 2011a).

Também as mudanças institucionais que revalorizaram os governos locais, pode ter influenciado os atores políticos a buscarem a participação nos conselhos municipais de políticas públicas (CORTES, 2005).

De acordo com alguns teóricos, o fenômeno da municipalização no Brasil foi motivado pelo aumento das transferências financeiras da União aos municípios, pela possibilidade de ganhos eleitorais para políticos municipais e pelas transferências constitucionais provenientes de fundos federais, as quais beneficiaram particularmente os municípios pequenos (VALE, 2012).

O fato é que até o ano de 1996, o número de municípios no país aumentou significativamente e, conseqüentemente, houve um crescimento da participação nos conselhos municipais de políticas (VALE, 2012).

Esse crescimento desenfreado do número de municípios até 1996 ocorreu porque a decisão de criar municípios era tomada no âmbito dos estados, sem o

¹³ MARMOR, T. R. **Political analysis and American medical care**. New York: Cambridge University Press, 1983.

¹⁴ AVRITZER, L.; VAZ, A. C. N. **Accountability and the creation of local spaces in Latin America**. Paper presented for the OAS Seminar Project on the Consequences of the Decentralization Process in the Americas and the Challenges to Democratic Governance. Accountability and the Creation of Public Spaces at the Local Level, 2008. Disponível em: www.civil-society.oas.org/English/Decentralization_1-Accountability.doc

controle da União. Somente a partir daquele ano, a União assumiu o papel de controlar a criação de novos municípios (VALE, 2012).

Em decorrência disso, grande parte dos novos municípios se tornaram dependentes de transferências financeiras da União e ainda hoje apresentam dificuldades para cumprirem com suas responsabilidades legais (VALE, 2012).

De acordo com o artigo 30, inciso V da CF/1988 os municípios devem organizar e prestar os serviços públicos de interesse local, de forma direta ou sob regime de concessão ou permissão, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial.

Essa situação é ilustrativa do quanto os contextos políticos, sociais e econômicos mais amplos das instituições participativas são importantes para o entendimento da gama de pressões que recaem sobre as instituições participativas (WAMPLER, 2011b).

Mas, indubitavelmente, o êxito das experiências de participação requer simultânea e invariavelmente a presença de atores estatais empenhados em construir alianças com a sociedade civil, de cidadãos e organizações civis realmente interessados em tomar parte nas políticas públicas e de procedimentos organizacionais que diminuam a assimetria de recursos entre os participantes (COELHO, 2011).

Os participantes preferenciais dos conselhos gestores de políticas são majoritariamente ativistas dos movimentos popular e sindical ou lideranças de usuários de serviços específicos e dependem da existência de organizações sociais, capazes de representar consistentemente os seus interesses (CORTES, 2005).

Com relação aos atores governamentais, é possível afirmar que quando esses atores têm interesse em ampliar a voz dos cidadãos no processo de decisão política, a probabilidade de que os funcionários do governo privilegiem as instituições participativas é maior (WAMPLER, 2011b).

Essa probabilidade pode ser ainda maior se os atores governamentais tiverem um histórico de participação nas organizações da sociedade civil associadas à movimentos do tipo direito a ter direitos ou aos emergentes públicos participativos ou, ainda, se os funcionários do governo forem capazes de assimilar a cultura das instituições participativas (WAMPLER, 2011b).

2.7 Democratização da gestão pública através da participação: desafios

Alguns desafios impõem limites à continuidade e desenvolvimento do processo da democratização da gestão pública por meio da participação social no país, como por exemplo, a necessidade de homogeneização da cobertura de áreas de atuação do Estado. Apesar da expansão de instituições participativas nas últimas décadas, algumas áreas de políticas ainda são impermeáveis às influências dos atores sociais (PIRES, 2014).

Outra dificuldade que agrava ainda mais o problema da cobertura insuficiente das áreas de atuação do Estado é a desarticulação entre as instituições participativas existentes, que por sinal também precisam aumentar a sua efetividade. Muitas instituições participativas são criadas sem a provisão de condições administrativas, legais e financeiras básicas, o que inviabiliza a eficácia dessas instituições (PIRES, 2014).

Além disso, inúmeros estudos surgidos na última década apontam que as questões relacionadas ao exercício e à desigualdade de poder entre os múltiplos atores sociais são um dos principais gargalos ao sucesso das experiências participativas (FONSECA, 2011).

Há especulações no sentido de que talvez as instituições participativas não tenham acompanhado os processos de complexificação da constituição de atores sociais e das formas contemporâneas de mobilização e atuação social (PIRES, 2014).

Após mais de três décadas de existência dessas formas institucionalizadas de participação social na gestão de políticas públicas do país, pode estar ocorrendo um certo descolamento entre as práticas atuais de mobilização e militância social e o funcionamento interno dos espaços institucionalizados de participação (PIRES, 2014).

De qualquer forma, é no âmbito desses fóruns que emergem as novas formas de representação (COELHO, 2011). Como o comportamento de qualquer sociedade é dinâmico e temporal sempre haverá espaços para renovação e reinvenção das formas de participação política, sendo cada vez mais necessário avaliar se os mecanismos participativos realmente produzem resultados distributivos para a sociedade brasileira, visto que até o momento os estudos disponíveis ainda são escassos e não conclusivos sobre essa questão.

Assim, é preciso pensar em como avaliar, mensurar e classificar as estruturas participativas existentes em diferentes locais, conforme sua maior ou menor propensão a promover a responsividade democrática das políticas públicas, pois é no

nível local que as pessoas percebem mais facilmente a importância da participação social como forma de garantir a distribuição mais equitativa dos recursos públicos.

3. MATERIAIS E MÉTODOS

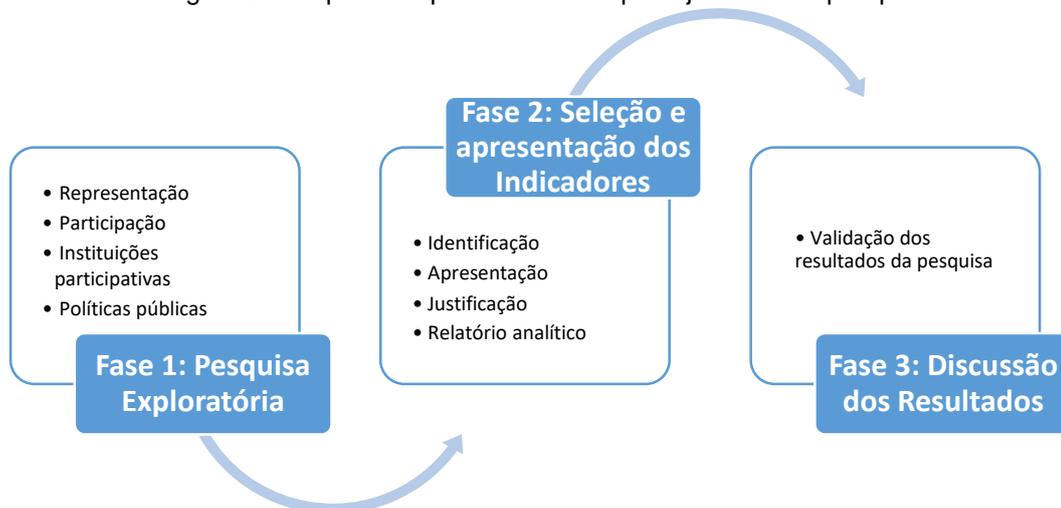
Esta seção tem por finalidade discriminar os procedimentos metodológicos utilizados neste estudo, que tem por objetivo propor indicadores de participação social nos conselhos municipais de políticas públicas.

A operação de indicadores é uma tarefa delicada porque não existe uma teoria formal que permita orientá-la com total objetividade. Na prática, é preciso primeiramente garantir que existe uma relação recíproca entre o indicando, isto é, o conceito e os indicadores propostos. Isso é o que se procurou fazer nessa seção.

3.1 Planejamento da Pesquisa

O trabalho de pesquisa foi dividido em três fases. Na primeira fase da pesquisa foi realizada uma revisão de literatura sobre temas relacionados a esta pesquisa, quais sejam, representação, participação, instituições participativas e políticas públicas. Na segunda fase da pesquisa foram realizados os procedimentos necessários para o reconhecimento dos indicadores, sua organização, justificção e a apresentação dos resultados. A terceira fase da pesquisa consistiu na montagem de um esquema para uma futura validação deste estudo. A Figura 3 mostra o esquema do planejamento da pesquisa.

Figura 3 - Esquema representativo do planejamento da pesquisa



Fonte: Elaborado pelo autor

A ambição inicial da pesquisa era fazer o levantamento dos indicadores, justificá-los com base em fundamentação teórica e proceder a validação desses indicadores mediante a aplicação de entrevistas qualitativas junto aos grupos previamente selecionados, tais como, os ativistas de movimentos sociais e sindicais, os representantes de usuários de serviços públicos específicos, os presidentes de conselhos municipais, as lideranças comunitárias, os acadêmicos especialistas em teoria democrática, os gestores públicos, que ocupam ou já ocuparam posições estratégicas na administração pública, entre outros grupos possíveis.

Entretanto, em função da pandemia que inviabilizou a realização das entrevistas não foi possível executar a validação dos indicadores apresentados neste trabalho. A validação deverá ser feita futuramente em um curso de doutorado ou por outra pessoa interessada neste tema.

3.2 Métodos

Inicialmente, foi realizada uma pesquisa bibliográfica no portal de periódicos da Capes com a finalidade de verificar a existência de estudos sobre indicadores de participação social nos conselhos municipais de políticas públicas.

Nessa pesquisa bibliográfica foram utilizados os seguintes termos de busca: indicadores, participação, políticas públicas e conselhos municipais de políticas públicas.

A consulta realizada para o termo indicadores resultou 61.329 resultados. Conjugando os termos “indicadores” e “participação”, foram encontrados 3.493 estudos. Adicionando a expressão “políticas públicas” na chave de busca, o número de estudos encontrados cai para 2.050. Com a adição do nome “conselhos municipais de políticas públicas” na busca, o resultado da pesquisa retornou 189 resultados.

Todos os 189 estudos informados foram verificados. Nenhum deles se tratava de indicadores de participação social.

Esse resultado indica que ainda não há estudos que operacionalizem indicadores de participação social nos conselhos municipais de políticas públicas. O quadro 1 mostra o esquema da pesquisa bibliográfica.

Quadro 1 - Pesquisa bibliográfica

Palavras-chave	Indicadores
Indicadores	61.329
Indicadores and participação social	3.493
Indicadores and participação social and políticas públicas	2.050
Indicadores and participação social and políticas públicas and conselhos municipais de políticas públicas	189

Fonte: Elaborado pelo autor

A primeira dificuldade apresentada para a realização do estudo é saber como avaliar, mensurar, sem antes ter uma definição de diretrizes ou dimensões a serem consideradas.

Além disso, a utilização de indicadores para a avaliação de conceitos intangíveis envolve algumas dificuldades relacionadas a viabilidade operacional desses indicadores.

Conforme ensina Minayo (2009), os aspectos intangíveis da realidade são atributos que somente podem ser captados de forma indireta, por meio de suas formas de manifestação.

Assim, é preciso considerar que os indicadores que se referem aos aspectos intangíveis da realidade social padecem de uma certa fragilidade em sua capacidade de informar sobre uma realidade, que é sempre dinâmica.

Valarelli (2004) se refere a esses aspectos intangíveis como dimensões complexas da realidade, processos não-lineares ou progressivos que demandam um conjunto de indicadores para apreender algumas de suas manifestações indiretas, cercando dessa forma a complexidade do que se pretende observar.

Pode-se dizer que a finalidade de um indicador é fornecer a direção para os aspectos mais significativos ou tornar perceptível uma tendência ou fenômeno que não é imediatamente detectável (HAMMOND et al., 1995¹⁵, apud SILVA, 2008).

Naturalmente, os “indicadores são abstrações para expressar um dado aspecto da realidade”. Sendo assim, não existe uma única alternativa correta para se fazer

¹⁵ HAMMOND, A. et al. **Environmental Indicators**: a systematic approach to measuring and reporting on environmental policy performance in the context of sustainable development. World Resources Institute. Washington, DC, 1995.

isso. Mas, a utilização desses indicadores deve ser acompanhada do conhecimento e da explicitação de suas deficiências intrínsecas (MARQUES, 2011, p. 20).

Objetivamente, um indicador ou um sistema de indicadores constitui uma ferramenta metodológica que possibilita a transmissão de informações de uma forma sintética (RAMOS, 1997¹⁶, apud SILVA, 2008).

Conforme explica Jannuzzi (2009), um sistema de indicadores sociais é um conjunto de indicadores referentes a um determinado aspecto da realidade social, cuja construção envolve decisões metodológicas sobre a definição operacional do conceito abstrato, a especificação das dimensões do sistema e a obtenção de estatísticas públicas pertinentes.

Este estudo parte de alguns pressupostos extraídos da literatura consultada. O primeiro deles é que a categoria institucional que centraliza a ideia da representação é o conselho, pois a participação nos conselhos está vinculada ao pertencimento a organizações ou entidades da sociedade civil (ALMEIDA; CUNHA, 2011).

O segundo pressuposto é que as conferências, os orçamentos participativos e os conselhos, que são mecanismos de participação complementares à democracia representativa, estabeleceram novas relações de representação política, o que alterou a forma de exercício do controle social das decisões governamentais (LÜCHMANN, 2008).

O terceiro pressuposto é que “a congruência entre a distribuição das preferências populares e as escolhas públicas dos seus representantes é uma construção coletiva que resulta de incentivos institucionais específicos e intencionados” (PEDERIVA; RENNÓ, 2015, p. 28).

Por último, o quarto pressuposto é que os conselhos, por serem espaços participativos, podem funcionar também como uma espécie de termômetro social para medir a aceitação ou repulsa das políticas governamentais, visto que a aprovação de políticas públicas por uma parcela social representativa da população as legitimam perante a sociedade (SANTOS; GUGLIANO, 2015).

Ainda, seguindo os ensinamentos de Jannuzzi (2009), a construção de um sistema de indicadores de participação social nos conselhos municipais de políticas públicas demanda a definição dos fatores, dimensões ou atributos que devem ser levados em consideração nesse constructo.

¹⁶ RAMOS, T. B. Sistemas de Indicadores e Índices Ambientais. 4º. **Congresso Nacional dos Engenheiros do Ambiente**. APEA, 1997.

Assim, com base na revisão de literatura sobre o tema em análise, foram definidos os eixos temáticos, as dimensões da análise e os critérios a serem utilizados neste estudo.

O primeiro eixo temático de investigação é a densidade associativa e relações políticas na sociedade civil local. A dimensão a ser analisada é a propensão participativa do município.

Nessa dimensão, o primeiro critério de aferição a ser utilizada é o quantitativo dos participantes preferenciais dos conselhos de políticas públicas do município. O segundo é a amplitude dos interesses das organizações da sociedade civil sediadas no município. O terceiro é a homogeneização da cobertura de áreas de atuação do município. Por último, o quarto critério, é a articulação entre os conselhos do município.

O segundo eixo temático de investigação é a caracterização dos conselhos do município. A dimensão a ser analisada neste eixo são os aspectos institucionais passíveis de quantificação.

Nessa dimensão, o primeiro critério de aferição a ser utilizado é o tipo de conselhos instalados e em funcionamento no município. O segundo é a periodicidade das reuniões dos conselhos municipais. O terceiro é a integração dos conselhos municipais ao sistema mais amplo de conselhos. Por fim, o quarto critério é a importância do conselho no município.

O terceiro eixo temático de investigação é a postura das autoridades municipais em relação a participação social na gestão das políticas públicas do município. A dimensão a ser analisada neste eixo é o amparo à participação social no município.

Nessa dimensão, o primeiro critério de aferição a ser utilizado é a provisão de condições administrativas, legais e financeiras básicas para o funcionamento dos conselhos. O segundo são as áreas de políticas priorizadas pelo governo municipal. O terceiro é o histórico de participação dos atores governamentais em organizações da sociedade civil. Finalmente, o quarto critério é a capacidade dos conselhos do município de influenciar na definição de diretrizes para as políticas em sua área de atuação.

Contudo, algumas questões fundamentais sobre a avaliação dos efeitos causais das instituições participativas ainda não foram suficientemente resolvidas (ALMEIDA, 2011, p. 323), o que dificulta a seleção dos indicadores de participação social nos conselhos municipais de políticas públicas.

Entre essas questões, podemos citar o fato de que mesmo as instituições participativas do mesmo tipo apresentam configurações diversas. Também existe confusão teórica sobre os efeitos de alguns fatores externos relevantes, os quais aparecem nas pesquisas ora como explicações alternativas, ora como condicionantes do efeito dessas instituições (ALMEIDA, 2011).

Para Lavallo (2011), a dificuldade analítico-metodológica mais importante para a avaliação dos resultados da participação no país é a própria polissemia de sentidos do conceito de participação política.

A solução que esse autor apresenta para resolver essa dificuldade é pensar a participação não como um valor em si, mas como meio, ferramenta, para alcançar resultados. Para isso, é preciso se perguntar sobre a utilidade da participação, visto que a utilidade é um pressuposto crucial implícito na noção de efeitos.

Considerando o propósito deste estudo, aqui a utilidade da participação parece estar mais próxima daquilo que Lavallo (2011) descreveu como um conjunto de suposições que atribui à participação efeitos agregados intencionais, ou seja, acredita-se que a participação gera efeitos distributivos quando realizada no marco de instituições incumbidas de orientar as políticas e as prioridades do gasto público.

Após a definição da utilidade, segundo Lavallo (2011), a segunda operação analítica necessária para se avaliar os efeitos da participação é uma escolha de redução de complexidade. Isto é necessário em vista da variedade de consequências que se pode atribuir à participação, o que impõe limitações metodológicas à avaliação.

Essa operação de redução de complexidade consiste na demonstração precisa do efeito ou conjunto restrito de efeitos de interesse a ser aferido. Esse procedimento limita a variação do mundo a ser observada, permitindo concentrar os esforços na definição e produção minuciosa de indicadores que expressem de modo convincente o efeito que se quer aferir.

A redução de complexidade desta pesquisa foi realizada quando da definição dos eixos temáticos e dimensões da análise do estudo e dos critérios a serem utilizados para a verificação dos diversos indicadores.

Vale registrar que apesar dos estudos sobre a influência ou os efeitos distributivos das instituições participativas nas diversas áreas de políticas serem insuficientes para comprovar a efetividade da participação nos processos de formulação e implementação de políticas públicas, a crescente associação entre participação e políticas públicas talvez seja um dos motivos principais para que tantos

pesquisadores voltem a sua atenção para a questão da efetividade da participação (AVRITZER, 2011).

A intenção deste estudo é ser um primeiro passo na elaboração de um sistema de informações capaz de situar um governo municipal em termos de participação social, de forma a tornar possível um ranqueamento de municípios de porte equivalente numa escala de graus de efetividade da participação no processo de planejamento, elaboração e implementação de políticas públicas.

Espera-se que as ideias apresentadas neste trabalho contribuam para o debate sobre a efetividade da participação. Contudo, o estudo não tem a intenção de apresentar resultados conclusivos, rigorosamente verificados e mensurados.

4. RESULTADOS

O resultado desse estudo está fundamentado na revisão de literatura sobre participação social.

Seguindo a metodologia proposta, foi possível identificar um conjunto de doze indicadores de participação social nos conselhos municipais de políticas públicas, distribuídos pelos três eixos temáticos da análise. São eles: (1) nº. de ativistas de movimentos popular, sindicatos e de lideranças de usuários de serviços específicos atuando nos conselhos; (2) nº. de organizações da sociedade civil por área de políticas no município; (3) nº. de conselhos instalados no município por área de políticas; (4) nº. de conselheiros que participam de mais de um conselho municipal em funcionamento; (5) nº. de conselhos deliberativos e de conselhos consultivos; (6) nº. de reuniões realizadas pelos conselhos em cada exercício; (7) nº. de subconselhos municipais; (8) nº. de conselhos municipais, que também existem nos níveis estadual e federal; (9) nº. de integrantes de cada conselho municipal; (10) percentual do orçamento gasto na provisão de condições para o funcionamento dos conselhos municipais e em cada uma das áreas de políticas, em cada em cada exercício financeiro; (11) nº. de atores governamentais com trajetória de participação nas organizações da sociedade civil associadas à movimentos do tipo direito a ter direitos ou aos emergentes públicos participativos; e (12) nº. de políticas públicas discutidas nos conselhos do município durante o exercício. O quadro 2 apresenta os indicadores sugeridos para a verificação do primeiro eixo temático da análise, isto é, a densidade associativa e relações políticas na sociedade civil local, relativamente à propensão participativa do município.

Quadro 2 - Indicadores da densidade associativa e relações políticas na sociedade civil local

DIMENSÃO DA ANÁLISE	CRITÉRIO PARA A AFERIÇÃO	INDICADORES
Propensão participativa no município	Quantitativo dos participantes preferenciais dos conselhos de políticas públicas do município	<ul style="list-style-type: none"> . Nº. de ativistas de movimentos popular atuando nos conselhos . Nº. de ativistas de sindicatos atuando nos conselhos . Nº. de lideranças de usuários de serviços específicos atuando nos conselhos
	A amplitude dos interesses das organizações da sociedade civil sediadas no município	. Nº. de organizações da sociedade civil por área de políticas no município
	Homogeneização da cobertura de áreas de atuação do município	. Nº. de conselhos instalados no município por área de políticas
	A articulação entre os conselhos do município	. Nº. de conselheiros que participam de mais de um conselho municipal em funcionamento

Fonte: Elaborado pelo autor

De acordo com a pesquisa exploratória sobre temas relacionados a este estudo, a densidade associativa e relações políticas na sociedade civil local tem potencial para indicar a propensão participativa de um município.

Aparentemente, existe uma relação de proporcionalidade entre o quantitativo de ativistas de movimentos popular e sindicais e lideranças de usuários de serviços especializados dos municípios e o quantitativo de organizações da sociedade civil estabelecidas localmente.

Tudo indica que realmente essa relação se justifica porque a participação desses diferentes grupos requer a existência de organizações sociais capazes de representar, de forma consistente, os seus interesses.

Ainda, com base em fundamentos teóricos, também se espera que o levantamento do número de organizações da sociedade civil sediadas no território do município, por área de políticas, possa indicar a amplitude dos interesses dessas organizações, mesmo considerando a possibilidade de que algumas destas organizações possam estar, por vezes, intimamente ligadas a outras formas de intermediação de interesses, que podem incluir relações clientelistas.

A verificação da amplitude dos interesses das organizações da sociedade civil do município se justifica porque quando se constata a existência de um número relativamente baixo dessas organizações nos municípios em uma determinada arena de política pública, possivelmente o número de organizações sociais envolvidas nas instituições participativas (nos conselhos, no caso específico deste estudo) também será proporcionalmente menor.

Uma tal situação poderia implicar em uma menor pressão sobre os funcionários do governo e, por conseguinte, poderia haver um estrangimento na vitalidade do debate político na respectiva área, o que colocaria em questão a representatividade das organizações da sociedade civil que participam do sistema de governança.

Para complementar as informações sobre os participantes preferenciais dos conselhos e sobre a amplitude dos interesses das organizações da sociedade civil locais, acredita-se que seja necessário levantar o número de conselhos instalados no município, a fim de se obter informações sobre a homogeneização da cobertura de áreas de atuação do município.

De acordo com a literatura examinada, as diversas áreas de políticas são desigualmente afetadas pelos processos participativos, mas o número de conselhos

por área de políticas indica o grau de cobertura de áreas de atuação do Estado. Em tese, quanto mais conselhos existirem nos municípios maior a cobertura do Estado.

Adicionalmente, é oportuno verificar se os conselhos possuem alguma articulação entre si porque uma possível situação de ocorrência de cobertura insuficiente das áreas de atuação do Estado poderia ser agravada pela desarticulação entre os conselhos. Sugere-se então investigar o número de conselheiros que participam de mais de um conselho municipal em funcionamento no município.

A utilização desse indicador se justifica porque quando os membros de um conselho também integram outros conselhos do município, há possibilidade de que sejam criados laços horizontais nesses espaços, estabelecendo-se dessa maneira alguma articulação entre os conselhos.

Observa-se que a expectativa para esse primeiro eixo analítico é que os dados obtidos através desse grupo de indicadores propostos, em conjunto com outras informações específicas sobre cada município, informem a propensão participativa dos diferentes municípios.

Para o segundo eixo temático da análise, foram propostos alguns indicadores das características institucionais dos conselhos que são passíveis de quantificação.

O desenho das instituições participativas (neste estudo, os conselhos), é uma das dimensões que precisam ser consideradas para a compreensão das condições em que a representação pode ser democrática (ALMEIDA, 2014).

Isso ocorre porque a qualidade da deliberação das instituições participativas pode ser influenciada pelo seu desenho institucional, tendo em vista que ele pode incidir na capacidade do governo de informar os representantes e os cidadãos, na capacidade de mobilização popular e na relação do cidadão com o Estado (FUNG, 2004¹⁷, apud FARIA; RIBEIRO, 2011).

Há também “a dimensão pedagógica inerente aos processos participativos” (CAMPOS, 2011, p. 59) que não deve ser ignorada. Possivelmente, o desenho da instituição também afete essa dimensão.

Ademais, aparentemente, há uma conformidade de opiniões entre os autores da área de que o desenho das instituições participativas é importante para a efetividade da participação social. O quadro 3 reúne os indicadores das características institucionais dos conselhos do município.

¹⁷ *Idem* nota nº.10.

Quadro 3 - Indicadores das características institucionais dos conselhos do município

DIMENSÃO DA ANÁLISE	CRITÉRIO PARA A AFERIÇÃO	INDICADORES
Aspectos institucionais passíveis de quantificação	Tipo de conselhos instalados e em funcionamento no município	<ul style="list-style-type: none"> . N.º. de conselhos deliberativos . N.º. de conselhos consultivos
	Periodicidade das reuniões dos conselhos municipais	<ul style="list-style-type: none"> . N.º. de reuniões realizadas pelos conselhos em cada exercício
	Integração dos conselhos ao sistema mais amplo de conselhos	<ul style="list-style-type: none"> . N.º. de subconselhos municipais . N.º. de conselhos municipais, que também existem nos níveis estadual e federal
	Importância do conselho no município	<ul style="list-style-type: none"> . N.º. de integrantes de cada conselho municipal

Fonte: Elaborado pelo autor

Para analisar as características institucionais quantificáveis dos conselhos municipais, sugeriu-se primeiramente verificar o tipo de conselhos instalados e em funcionamento no município.

Essa informação pode ser obtida através do levantamento do número de conselhos municipais que são realmente deliberativos e dos que são apenas consultivos. Esses dois indicadores se justificam porque, segundo a literatura consultada, os conselhos se diferenciam pela forma como organizam seus processos.

Sendo assim, os conselhos do município podem ser classificados nessas duas categorias após uma análise das questões sobre as quais os conselhos podem decidir, das linhas gerais da sua dinâmica de trabalho, bem como do papel institucional de cada conselho, que é determinado pelas regras legais e administrativas preestabelecidas e pelas necessidades criadas pelas características institucionais de cada área de política.

O segundo critério indicado para analisar os atributos dos conselhos municipais é a periodicidade com que as suas reuniões são realizadas. Acredita-se que pelo exame do número de reuniões realizadas pelos conselhos, em cada exercício, seja possível diferenciá-los.

De acordo com a revisão de literatura, a maioria dos conselhos realizam reuniões regularmente. Mas, nos casos em que as autoridades municipais criam conselhos formalmente só para receber as transferências de recursos financeiros, os encontros públicos não são realizados.

O terceiro critério sugerido para a análise desse eixo temático é a integração dos conselhos municipais ao sistema mais amplo de conselhos. Essa informação pode ser conseguida por meio da apuração do número de subconselhos municipais e do número de conselhos do município, que também existem nos níveis estadual e federal.

A averiguação da integração dos conselhos municipais ao sistema mais amplo de conselhos é pertinente, visto que de acordo com a revisão de literatura se os conselhos presentes no território do município integrarem um sistema mais amplo de conselhos, as decisões tomadas em um dado conselho podem impactar outras arenas políticas. Além disso, existe uma grande possibilidade de que o conhecimento e as ações praticadas pelos participantes desses conselhos não se limitem a uma única arena política.

Conforme afirma Souza (2011), a integração das instituições participativas ao sistema participativo é um dos critérios apontados para a avaliação de processos participativos. Para o autor, dois elementos relativos à integração devem ser observados: a existência de um sistema de participação e a coordenação entre ações.

Além do critério da integração ao sistema participativo, Souza também aconselha analisar a transversalidade desses processos, que deve ser examinada quanto: ao grau de implicação com diferentes áreas políticas e técnicas e à existência de espaços para a integração de áreas relacionadas.

Finalmente, o quarto critério recomendado para analisar o segundo eixo temático desse estudo é a importância dos conselhos no município, que pode ser indicada pelo número de integrantes de cada conselho municipal.

Segundo a literatura examinada, a participação nos conselhos é voluntária e ocorre com grande maleabilidade de entradas e saídas dos participantes. Assim, apesar dos conselhos serem funcionais no que se refere ao envolvimento de participantes, os membros dos conselhos costumam agir estrategicamente. Quando não acreditam que poderão resolver seus problemas, não participam.

Como se sabe, a expansão dos conselhos no país ocorreu em parte devido a presença de mecanismos federais fortemente indutores e, além disso, os conselhos se diferenciam na capacidade de introduzir temas e propostas de ação pública na agenda governamental.

Em função do acima exposto, o levantamento do número de cidadãos que participam de cada conselho municipal é relevante para a verificação da importância do conselho no município.

Cumprе ressaltar que as informações pretendidas por meio dos indicadores reunidos neste segundo grupo temático não se destinam à aferição da quantidade de participação no município, que já foi enfatizada no primeiro grupo analítico, e sim com a qualidade da participação no município.

Isso se justifica porque cada vez mais a compreensão das variações dos elementos da qualidade da participação tem sido utilizada para explicar os resultados promovidos pelas instituições participativas.

O terceiro eixo analítico desse estudo é o posicionamento das autoridades municipais em relação a participação social na gestão das políticas públicas. O quadro 4 reúne os seus respectivos indicadores.

Quadro 4 - Indicadores do posicionamento das autoridades municipais em relação à participação social na gestão das políticas públicas

DIMENSÃO DA ANÁLISE	CRITÉRIO PARA A AFERIÇÃO	INDICADORES
Amparo à participação social no município	Provisão de condições administrativas, legais e financeiras básicas para o funcionamento dos conselhos	% do orçamento gasto na provisão de condições para o funcionamento dos conselhos municipais, em cada exercício financeiro
	Áreas de políticas priorizadas pelo governo municipal	% do orçamento municipal destinado a cada uma das áreas de políticas, em cada exercício financeiro
	Histórico de participação dos atores governamentais em organizações da sociedade civil	Nº. de atores governamentais com trajetória de participação nas organizações da sociedade civil associadas à movimentos do tipo direito a ter direitos ou aos emergentes públicos participativos
	Capacidade dos conselhos do município de influenciar na definição de diretrizes para as políticas em sua área de atuação	Nº. de políticas públicas discutidas nos conselhos do município durante o exercício

Fonte: Elaborado pelo autor

O posicionamento das autoridades municipais em relação à participação social na gestão das políticas públicas pode ser avaliado pelo amparo que o governo oferece à participação social no município.

O primeiro critério sugerido para medir o apoio do governo à participação social no município é a verificação de quanto o governo gasta na provisão de condições administrativas, legais e financeiras básicas para o funcionamento dos conselhos.

Essa apuração pode ser feita mediante o levantamento do percentual do orçamento do município gasto na provisão de condições para o funcionamento dos conselhos municipais, em cada exercício financeiro.

Todavia, de acordo com a pesquisa exploratória, os governos podem tanto oferecer apoio técnico administrativo e infraestrutura para viabilizar o funcionamento dos conselhos quanto retirá-lo, por decisão unilateral.

Além disso, conselhos podem ser criados sem a provisão de condições administrativas, legais e financeiras básicas para o seu funcionamento apenas para garantir as transferências de recursos através de fundos setoriais, cujo uso é condicionado à institucionalização da participação social.

Sendo assim, é importante saber também qual o percentual do orçamento da prefeitura é investido em cada uma das diversas áreas de políticas priorizadas pelo governo em cada exercício financeiro.

Segundo a literatura revisada, as políticas sociais têm níveis diferenciados de importância em função do contingente da população que será afetado pelos seus benefícios, bens e serviços e, também, pela sua forma de financiamento, produção e distribuição. Por isso, a importância relativa das áreas de políticas tende a ser maior quando os possíveis beneficiários são todos os cidadãos, como ocorre, por exemplo, com as ações direcionadas para as áreas de saúde e educação.

Porém, em algumas áreas, o acesso às políticas públicas é focalizado, ou seja, a política é direcionada para grupos sociais que são portadores de recursos políticos distintos. Nesses casos, a importância relativa das áreas de políticas pode ser verificada analisando-se os recursos financeiros destinados a cada área.

Observa-se em relação a esses dois primeiros indicadores, que indicadores percentuais são bons para formação de séries históricas, que analisadas em conjunto com outras informações qualitativas, podem confirmar ou apontar mudanças e tendências de comportamento dos governos, bem como do pensamento ideológico dos partidos políticos no poder.

O segundo critério utilizado para pensar sobre o apoio governamental à participação social, é o histórico de participação dos atores governamentais em organizações da sociedade civil.

Esse histórico pode ser verificado através do levantamento do número de atores governamentais com trajetória de participação nas organizações da sociedade civil associadas à movimentos do tipo direito a ter direitos ou aos emergentes públicos participativos.

Segundo os estudos consultados, quanto maior for o número de atores governamentais com histórico de participação em organizações da sociedade civil, maior será a probabilidade de que os funcionários do governo privilegiem as instituições participativas (os conselhos, no caso desse estudo).

Finalmente, o terceiro critério sugerido para medir o apoio do governo à participação social no município é a capacidade dos conselhos do município de influenciar na definição de diretrizes para as políticas em sua área de atuação. Esse esclarecimento pode ser obtido pelo levantamento do número de políticas discutidas em cada conselho municipal, durante o exercício.

Vários estudos sobre participação enfatizam que os conselhos, nos seus momentos deliberativos, podem oferecer aos seus participantes a possibilidade de influenciarem na definição de diretrizes para as políticas da sua área de atuação.

Nesse sentido, Cortes (2011) argumenta que as instituições participativas influenciam tanto os tipos de públicos participantes como, especialmente, as formas pelas quais o governo produz e oferta os serviços públicos.

Os indicadores apresentados neste estudo não são os únicos possíveis, mas certamente podem ajudar na compreensão de como a participação social pode contribuir para tornar os governos municipais mais sensíveis aos interesses dos grupos organizados da sociedade civil e, por conseguinte, mais responsivos.

Com base nos indicadores apontados, é possível pensar algumas ações por parte dos governos municipais que poderiam aumentar a vitalidade da sociedade civil e a efetividade dos momentos deliberativos dos conselhos. O quadro 5 reúne essas possibilidades.

Quadro 5 - Ações governamentais que poderiam aumentar a vitalidade da sociedade civil e a efetividade dos momentos deliberativos dos conselhos

OBJETIVOS	INDICADORES	META	AÇÕES
Densidade associativa e relações políticas na sociedade civil local	Propensão participativa do município	Ampliação da participação social no planejamento, gestão e avaliação das políticas públicas	Aumentar a participação dos atores sociais na discussão e implementação de políticas públicas
Caracterização dos conselhos do município	Aspectos institucionais passíveis de quantificação	Melhoria da qualidade da participação no município	Adequar o desenho institucional dos conselhos
Postura das autoridades municipais em relação a participação social na gestão das políticas públicas do município	Amparo a participação social no município	Ampliação do apoio do governo a participação social	Aumentar a provisão de condições administrativas, legais e financeiras para o funcionamento dos conselhos

Fonte: Elaborado pelo autor

Considerando a literatura sobre participação, é possível dizer que a propensão participativa de um município pode expressar a sua vitalidade em termos de participação social.

Assim, um governo favorável à participação da sociedade civil no processo de planejamento, elaboração e implementação de políticas públicas no município deve adotar medidas visando a ampliação da participação social nesses assuntos.

Com efeito, a promoção do aumento da participação dos cidadãos na discussão e implementação das políticas públicas nos conselhos municipais pelas autoridades governamentais constitui uma sinalização importante de apoio à participação social no município.

No que se refere à institucionalização da participação social nos municípios, a atenção dos governos deve incidir especialmente sobre as características institucionais dos conselhos presentes no município.

Com base nos diversos estudos de casos já realizados, é possível afirmar que a melhoria da qualidade da participação social nos municípios pode ser estimulada pela adequação do desenho institucional dos conselhos.

Nesse caso, antes de tudo, é necessário compreender como os diferentes conselhos do município funcionam. Os indicadores das características institucionais sugeridos neste estudo podem contribuir para esse entendimento e também para sondagens sobre a efetividade da atuação desses conselhos.

Também é possível demonstrar o apoio das autoridades municipais à participação social na gestão das políticas públicas do município, através da ampliação do amparo a esse tipo de participação.

Essa atitude por parte do governo pode envolver o aumento do investimento financeiro na provisão de condições administrativas, legais e financeiras para o funcionamento dos conselhos do município.

Tais ações são bem-vindas, pois conforme salienta Cortes (2011), a atuação de lideranças da sociedade civil é importante, principalmente nas comunidades e regiões mais pobres, para fazer a mediação das demandas e interesses da população. O quadro 6 mostra algumas possibilidades de ação governamental pensadas a partir dos indicadores da propensão participativa do município.

Quadro 6 - Possibilidades de ação governamental pensadas a partir dos indicadores da propensão participativa do município

OBJETIVO	INDICADORES	META	AÇÕES
Quantitativo dos participantes preferenciais dos conselhos de políticas públicas do município	Nº. de ativistas sociais atuando em conselhos	Ampliação do quantitativo de ativistas sociais, atuando nos conselhos	Incentivar a instalação de organizações da sociedade civil em todas as áreas de cobertura do município
Amplitude dos interesses das organizações da sociedade civil sediadas no município	Nº. de organizações da sociedade civil por área de políticas no município	Ampliação de áreas de interesses das organizações da sociedade civil	Incentivar a participação social no município
Homogeneização da cobertura de áreas de atuação do município	Nº. de conselhos instalados no município por área de políticas	Ampliação da cobertura de áreas de atuação do município	Implantar conselhos nas áreas de políticas públicas ainda não contempladas
Articulação entre os conselhos do município	Nº. de conselheiros que participam de mais de um conselho municipal em funcionamento	Ampliação dos laços horizontais criados em função da participação em conselhos	Incentivar a participação de ativistas em conselhos que atuam em áreas afins

Fonte: Elaborado pelo autor

No que diz respeito a propensão participativa do município, o que se espera da atuação dos governos democráticos é que suas ações envolvam esforços no sentido da ampliação do quantitativo de ativistas sociais, atuando nos conselhos.

Incentivar a instalação de organizações da sociedade civil em todas as áreas de cobertura de políticas do município é uma forma de promover a ampliação do número de ativistas sociais, estes por sua vez são participantes preferencias dos conselhos que atuam nas suas respectivas áreas.

Ao incentivar a expansão do número de organizações sociais no município, o governo também promove a ampliação das áreas de interesses dessas organizações e, conseqüentemente, incentiva a participação social no município.

Quanto a ampliação da cobertura de áreas de atuação do município, como um governo democrático deve governar para todos os cidadãos, é natural que as áreas de atuação do município sejam progressivamente estendidas. Assim, em muitos municípios, pode haver necessidade de criação de novos conselhos em áreas de políticas, anteriormente não contempladas.

Com relação a promoção da articulação entre os conselhos do município, o incentivo à participação dos ativistas em mais de um conselho municipal, desde que estes atuem em áreas afins, pode ser um elemento facilitador de resolução de conflitos entre os diversos grupos representados nos fóruns e uma forma de ampliação dos laços horizontais criados em função da participação em conselhos.

Porém, alguns autores consideram que a participação de representantes em vários conselhos pode também reduzir o nível de representação dos diversos grupos sociais, visto que a redução de conflitos também pode facilitar a aprovação dos projetos do governo.

Dessa forma, o incentivo à participação de representantes em mais de um conselho tanto pode ser uma forma de promover a articulação entre os conselhos do município como resultar em uma forma de controle social dos diferentes grupos.

Vale lembrar que, apesar da expansão das instituições participativas nas últimas décadas, algumas áreas de políticas continuam impermeáveis às influências dos atores sociais. Esse é um dos desafios que impõem limites à continuidade e desenvolvimento do processo da democratização da gestão pública por meio da participação social no país (PIRES, 2014). O quadro 7 mostra algumas possibilidades de ação governamental pensadas a partir dos indicadores das características institucionais dos conselhos.

Quadro 7 - Possibilidades de ação governamental pensadas a partir dos indicadores das características institucionais dos conselhos

OBJETIVO	INDICADORES	META	AÇÕES
Tipo de conselhos instalados e em funcionamento no município	Nº. de conselhos deliberativos e de conselhos consultivos	Ampliação do número de conselhos deliberativos	Aperfeiçoar as regras legais e administrativas dos conselhos instalados e em funcionamento, tornando-os mais deliberativos
Periodicidade das reuniões dos conselhos municipais	Nº. de reuniões realizadas pelos conselhos em cada exercício	Manutenção da regularidade das reuniões realizadas pelos conselhos	Aumentar a capacidade efetiva dos conselhos de incidirem nas políticas setoriais
Integração dos conselhos municipais ao sistema mais amplo de conselhos	Nº. de conselhos, que também existem nos níveis estadual e federal e de subconselhos	Promoção da integração dos conselhos em sua área de políticas	Criar subconselhos nas regiões de maior adensamento populacional
Importância do conselho no município	Nº. de integrantes de cada conselho municipal	Ampliação da participação de representantes das OSCs nos conselhos municipais	Acompanhar as entradas e saídas de representantes nos conselhos municipais

Fonte: Elaborado pelo autor

Sobre os indicadores das características institucionais dos conselhos, é preciso reconhecer que alguns aspectos relevantes dos desenhos institucionais não são quantificáveis. Mas, ainda assim, é possível reunir algumas informações quantitativas bastante úteis para explicar a atuação democrática dos governos municipais em relação a participação social.

O levantamento do número de conselhos deliberativos e de conselhos consultivos do município, por exemplo, informa o tipo de conselhos instalados e em funcionamento no município. Essa informação pode influenciar a decisão dos governos de ampliar o número de conselhos deliberativos no município, o que não significa necessariamente criar novos conselhos. Isso também pode ser feito através do aperfeiçoamento das regras legais e administrativas dos conselhos já instalados.

A verificação do número de reuniões realizadas pelos conselhos em cada exercício indica a regularidade com que os conselhos do município se reúnem e podem informar os governos locais sobre a necessidade de que estes recebam estímulos para aumentar a sua capacidade de incidirem nas políticas setoriais do município.

A verificação do número de conselhos municipais que também existem nos níveis estadual e federal, assim como do número de subconselhos no município, pode revelar o quanto os conselhos municipais estão integrados ao sistema mais amplo de conselhos. A promoção da integração dos conselhos municipais em sua área de políticas pelos governos locais é fundamental para ampliar a capacidade dos conselhos de fazer valer as suas decisões políticas, em sua área de atuação.

Também a compreensão da importância que os conselhos têm no município, deduzida em função do simples acompanhamento do número de cidadãos que entram e saem dos quadros dos conselhos municipais, entre outras finalidades, pode informar os governos sobre a necessidade da ampliação da participação de representantes das organizações da sociedade civil nos conselhos municipais.

Como se pode notar, mesmo um número reduzido de indicadores das características institucionais dos conselhos pode contribuir bastante para melhorar o nível de informação dos governos sobre a realidade da atuação dessas instituições. O quadro 8 mostra algumas possibilidades de ação governamental pensadas a partir dos indicadores do amparo à participação social no município.

Quadro 8 - Possibilidades de ação governamental pensadas a partir dos indicadores do amparo à participação social no município

OBJETIVO	INDICADORES	META	AÇÕES
Provisão de condições administrativas, legais e financeiras básicas para o funcionamento dos conselhos	% do orçamento gasto na provisão de condições para o funcionamento dos conselhos municipais	Fomentação da participação social no município	Criar, estruturar e manter conselhos e subconselhos no município
Áreas de políticas priorizadas pelo governo municipal	% do orçamento municipal destinado a cada uma das áreas de políticas	Distribuição equitativa dos recursos públicos entre as áreas de políticas	Priorizar áreas de políticas em função do contingente da população que será afetado pelos seus benefícios
Histórico de participação dos atores governamentais em organizações da sociedade civil	Nº. de atores governamentais com trajetória de participação nas organizações da sociedade civil	Ampliação do quantitativo de participantes dos conselhos do município	Incentivar a participação social no município
Capacidade dos conselhos do município de influenciar na definição de diretrizes para as políticas em sua área de atuação	Nº. de políticas discutidas em cada conselho municipal, durante o exercício	Ampliação da capacidade deliberativa dos conselhos	Priorizar pessoas com trajetória de participação social em organizações da sociedade civil para atuar como atores governamentais

Fonte: Elaborado pelo autor

A respeito dos indicadores do amparo à participação social no município é importante observar se os governos se preocupam em prover os conselhos do município de condições administrativas, legais e financeiras básicas para o seu funcionamento. Essa informação pode ser obtida através do acompanhamento do percentual do orçamento do município gasto nesse provisionamento.

Porém, para fomentar a participação social no município, os governos precisam fazer mais que simplesmente acompanhamentos, são necessárias ações no sentido de criar conselhos nas áreas de políticas ainda não contempladas e, também, de subconselhos nas grandes áreas de atuação, tais como, saúde e educação, que existem também nos demais níveis da federação.

Já o percentual do orçamento municipal destinado a cada uma das áreas de atuação do município pode informar quais são as áreas de políticas priorizadas pelo governo. Essa informação é relevante porque o conhecimento das áreas de políticas priorizadas pelo governo diz muito sobre um governo e indica o contingente da população que está sendo atingida por benefícios das políticas implementadas pelo governo. A distribuição equitativa dos recursos públicos entre as áreas de políticas é algo que deve ser perseguido pelos governos democráticos.

Com relação ao número de atores governamentais com trajetória de participação nas organizações da sociedade civil, com base nos estudos sobre participação consultados, é possível afirmar que a nomeação desses atores para cargos no governo reduz os atritos entre os atores sociais e os atores governamentais.

Mas, conforme já foi dito, é preciso atentar também para o fato de que a redução de conflitos entre os atores pode significar a cooptação de grupos para os projetos do governo e não a facilitação da atuação dos conselhos.

Todavia, a priorização de pessoas com trajetória de participação em organizações sociais para atuarem como atores governamentais tem realmente potencial para ampliar a capacidade deliberativa dos conselhos, pois essa medida favorece a discussão de políticas nesses fóruns.

Contudo, é necessário observar que embora os municípios com maior propensão participativa tendam a apresentar melhores resultados em políticas públicas (VAZ, 2011b), ainda há pouca evidência sobre como os conselhos afetam os resultados das políticas públicas (WAMPLER, 2011a).

Na próxima seção, será apresentada a discussão dos resultados desse estudo e algumas questões que devem ser levadas em consideração na validação dos

indicadores de participação social nos conselhos de políticas públicas sugeridos neste trabalho.

5. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Esta pesquisa teve como ponto de partida a presunção de que as instituições participativas tornam possível a representação de interesses e a expressão de preferências durante as legislaturas, ou seja, entre os períodos eleitorais (CORTES, 2011b).

O estudo considera também que o *locus* dessa representação é o conselho, forma preferencial de institucionalização da participação no país após a redemocratização (LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2016).

Também, que o êxito das experiências de participação depende invariavelmente da presença de atores estatais empenhados em construir alianças com a sociedade civil, de cidadãos e organizações civis realmente interessados em tomar parte nas políticas públicas e de procedimentos organizacionais que diminuam a assimetria de recursos entre os participantes (COELHO, 2011).

Os resultados deste estudo estão fundamentados no entendimento de que a inserção da participação social na gestão de políticas públicas no país alterou a forma de exercício do controle social das decisões governamentais e estabeleceu novas relações de representação política no país.

Nesse novo cenário, as instituições participativas tornaram possível a representação de interesses e a expressão de preferências entre os períodos eleitorais, ou seja, durante os mandatos dos governos.

Desse ponto de vista, os conselhos gestores de políticas públicas, em seus momentos deliberativos, podem propiciar não só a manifestação das preferências, mas também a real possibilidade de influenciar nas decisões sobre políticas.

Então, quando existem esses espaços participativos e a participação é efetiva, as preferências podem ser vocalizadas e entrar para a agenda do governo. A responsividade do governo vai depender da sua capacidade de resposta em termos de políticas públicas.

A partir dessas suposições, o estudo propôs um conjunto de indicadores, na expectativa de que eles sejam capazes de situar um governo municipal em termos de participação social, de forma a tornar possível um ranqueamento de municípios de

porte equivalente numa escala de graus de efetividade da participação no processo de planejamento, elaboração e implementação de políticas públicas.

Observa-se, no entanto, que os estudos sobre a efetividade da participação na promoção da distribuição dos recursos públicos que são traduzidos em políticas públicas nas diversas áreas de atuação do Estado ainda são escassos e insuficientes para comprovação de resultados.

Também é importante ressaltar que a validade de um indicador corresponde ao grau de proximidade entre o conceito e a medida, ou seja, a capacidade que o indicador tem de refletir o conceito abstrato que ele substitui e operacionaliza (JANNUZZI, 2009).

Essa validade pode ser confirmada mediante a aplicação de entrevistas qualitativas. Os respondentes devem ser previamente selecionados por pelo menos dois critérios. Primeiro, o entrevistado deve ter conhecimento prático ou acadêmico sobre o universo dos indicadores. Segundo, o número de entrevistados deve igual em cada categoria ou grupo de entrevistados.

Considerando o tema da pesquisa, alguns grupos ou pessoas são considerados mais provavelmente qualificados para essas entrevistas. Entre eles, os ativistas de movimentos sociais e sindicais, os representantes de usuários de serviços públicos específicos, os presidentes de conselhos municipais, as lideranças comunitárias, os acadêmicos e especialistas em teoria democrática, os gestores públicos, que ocupam ou já ocuparam posições estratégicas na administração pública, entre outros.

A seguir, serão apresentados os argumentos e as perguntas que fundamentaram a seleção dos indicadores de participação social nos conselhos municipais de políticas públicas propostos neste estudo, para que sejam testados futuramente quanto a sua validade.

A extensão da listagem de argumentos apresentada torna inviável a sua conversão em um único roteiro de entrevista. Para que as respostas retornadas cumpram a sua finalidade, a escolha de perguntas a serem feitas aos diferentes grupos devem ser compatíveis com o universo de atuação de cada grupo. O quadro 9 reúne os critérios para a futura validação dos indicadores de participação social nos conselhos municipais de políticas públicas.

Quadro 9 - Critérios para validação dos indicadores de participação social nos conselhos municipais de políticas públicas

PERGUNTAS	ARGUMENTO A SER VALIDADO
1. A densidade associativa e relações políticas na sociedade civil local tem potencial para indicar a propensão participativa de um município?	Existe uma relação de proporcionalidade entre o quantitativo de ativistas de movimentos popular e sindicais e de lideranças de usuários de serviços especializados dos municípios e o quantitativo de OSCs estabelecidas localmente.
2. O levantamento do número de organizações sociais sediadas em um município, por área de políticas, pode indicar a amplitude dos interesses dessas OSCs no respectivo território?	Um número relativamente baixo de OSCs sediadas nos municípios, em uma determinada arena de política pública, indica que número de organizações sociais envolvidas nas instituições participativas locais atuantes nas respectivas áreas será proporcionalmente menor.
3. O levantamento do número de conselhos instalados no município é suficiente para informar sobre a homogeneização da cobertura de áreas de atuação do município?	As diversas áreas de políticas são desigualmente afetadas pelos processos participativos, mas o número de conselhos por área de políticas indica o grau de cobertura de áreas de atuação do Estado.
4. A investigação do número de conselheiros que participam de mais de um conselho municipal em funcionamento no município pode indicar alguma articulação entre os conselhos municipais?	Quando os membros de um conselho também integram outros conselhos do município, há possibilidade de que sejam criados laços horizontais nesses espaços, estabelecendo-se dessa maneira alguma articulação entre os conselhos.

5. Os conselhos deliberativos e os conselhos consultivos se diferenciam pela forma como organizam seus processos?	É possível diferenciar os conselhos deliberativos dos conselhos consultivos pela análise das questões sobre as quais os conselhos podem decidir, as linhas gerais da sua dinâmica de trabalho e do papel institucional de cada conselho, que é determinado pelas regras legais e administrativas preestabelecidas e pelas necessidades criadas pelas características institucionais de cada área de política.
6. É possível diferenciar os conselhos municipais pelo número de reuniões que eles realizam em cada exercício?	A maioria dos conselhos realizam reuniões regularmente. Mas, nos casos em que as autoridades municipais criam conselhos formalmente só para receber as transferências de recursos financeiros, os encontros públicos não são realizados.
7. A apuração do número de subconselhos municipais e dos conselhos do município que também existem nos níveis estadual e federal pode informar sobre a integração desses conselhos ao sistema mais amplo de conselhos?	Se os conselhos presentes no território do município integrarem um sistema mais amplo de conselhos, as decisões tomadas em um dado conselho podem impactar outras arenas políticas. Além disso, existe uma grande possibilidade de que o conhecimento e as ações praticadas pelos participantes desses conselhos não se limitarem a uma única arena política.
8. O número de integrantes do conselho municipal pode indicar a sua importância no município?	A participação nos conselhos é voluntária e ocorre com grande maleabilidade de entradas e saídas dos participantes. Apesar dos conselhos serem funcionais no que se refere ao envolvimento de participantes, os membros dos conselhos costumam agir estrategicamente. Quando não acreditam que poderão resolver seus problemas, não participam.

<p>9. O percentual do orçamento do município gasto na provisão de condições para o funcionamento dos conselhos municipais, em cada exercício financeiro, é um bom indicador do apoio que o governo oferece à participação social no município?</p>	<p>Os governos podem tanto oferecer apoio técnico administrativo e infraestrutura para viabilizar o funcionamento dos conselhos quanto retirá-lo, por decisão unilateral. Por essa razão, o comportamento do governo municipal em relação à participação social na gestão das políticas públicas pode ser medido pelo percentual do orçamento do município investido nos conselhos.</p>
<p>10. O percentual do orçamento municipal destinado a cada uma das áreas de políticas, em cada exercício financeiro, pode indicar quais são as áreas de políticas priorizadas pelo governo do município?</p>	<p>A importância relativa das áreas de políticas tende a ser maior quando os possíveis beneficiários são todos os cidadãos, como ocorre, por exemplo, com as ações direcionadas para as áreas de saúde e educação. Porém, em algumas áreas, o acesso às políticas públicas é focalizado, ou seja, a política é direcionada para grupos sociais que são portadores de recursos políticos distintos. Nesses casos, a importância relativa das áreas de políticas pode ser verificada analisando-se os recursos financeiros destinados a cada área.</p>
<p>11. O levantamento do número de atores governamentais com trajetória de participação nas organizações da sociedade civil associadas à movimentos do tipo direito a ter direitos ou aos emergentes públicos participativos indica o apoio do governo municipal à participação social?</p>	<p>Quanto maior for o número de atores governamentais com histórico de participação em organizações da sociedade civil, maior será a probabilidade de que os funcionários do governo privilegiem as instituições participativas (os conselhos, no caso desse estudo).</p>
<p>12. O número de políticas discutidas nos conselhos municipais indica a capacidade dos conselhos do município de influenciar na definição de diretrizes para as políticas em sua área de atuação?</p>	<p>Os conselhos, nos seus momentos deliberativos, podem oferecer aos seus participantes a possibilidade de influenciarem na definição de diretrizes para as políticas da sua área de atuação.</p>

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo apresentou um conjunto de doze indicadores de participação social nos conselhos municipais de políticas públicas, justificando-os com base na literatura sobre participação.

Após uma introdução, foi apresentada a fundamentação teórica do estudo. Neste tópico, discorreu-se primeiramente sobre o desenvolvimento da participação social no Brasil que evoluiu de uma concepção de participação política exclusivamente através do voto para uma noção de participação ampliada, para além dos limites da participação eleitoral.

Na sequência, apresentou-se os quatro tipos básicos de Instituições participativas presentes nos municípios brasileiros, quais sejam, os canais de expressão individual de preferências, as conferências, os orçamentos participativos e os conselhos gestores de políticas públicas.

Discorreu-se brevemente sobre os canais de expressão individual de preferências, uma vez que eles não participam de processos deliberativos. Em seguida, sobre os processos conferencistas, que são muito importantes para a explicitação de demandas sociais locais, sobre os orçamentos participativos, que são os arranjos participativos mais democratizantes da nova estrutura participativa e por último, sobre os conselhos, que se tornaram a forma preferencial de institucionalização da participação na gestão de políticas públicas no país.

Após essas apresentações, o estudo traz algumas considerações sobre a agenda das políticas públicas e as preferências dos cidadãos. Nesse tópico, os conselhos gestores de políticas públicas são analisados quanto ao lugar que ocupam na estrutura organizacional do Estado, sua vinculação com os Executivos municipais, bem como sua característica fundamental que é fazer parte de processos de produção de políticas públicas de caráter incremental.

Este tópico também traz algumas considerações sobre o papel que os governos devem desempenhar na definição e implementação de políticas públicas. A abordagem dessa questão orienta a discussão no sentido de que a interseção das instituições participativas com a esfera estatal produz uma mudança na forma de exercer o controle social das decisões governamentais.

O tópico seguinte aborda algumas questões relacionadas à responsabilidade democrática das políticas públicas, transparência e *accountability* nos governos. A

discussão empreendida sugere que a efetividade dos mecanismos participativos depende do envolvimento e comprometimento dos cidadãos, dos gestores públicos e de inovações institucionais.

Passa-se então à discussão dos aspectos institucionais dos espaços participativos passíveis de avaliação. Foram considerados o papel representativo da sociedade civil e as dimensões relacionadas às instituições participativas que ajudam a compreender sob que condições a representação pode ser democrática.

A análise realizada considerou os seguintes aspectos das instituições participativas: o desenho institucional, as diferenças nas áreas de políticas públicas, a densidade associativa e as relações políticas na sociedade civil e o posicionamento das autoridades governamentais em relação participação social na gestão de políticas públicas nos municípios.

Em conclusão à fundamentação teórica do estudo, foram apresentados alguns dos desafios para a continuidade do processo da democratização da gestão pública através da participação.

A terceira seção informou os materiais e métodos utilizados na pesquisa. Esta seção esta subdivida em duas partes. Na primeira, discorreu-se sobre o planejamento da pesquisa. Na segunda, sobre os métodos utilizados na pesquisa.

Em seguida, como resultado do estudo, foram apresentados doze indicadores de participação social nos conselhos municipais de políticas públicas. A partir desses indicadores, foram sugeridas algumas possibilidades de ação por parte dos governos municipais, com vistas à melhoria da qualidade da participação social no município.

Na discussão dos resultados do estudo, foram apresentados os argumentos que fundamentaram a seleção dos indicadores de participação social nos conselhos municipais de políticas públicas propostos neste trabalho, para que esses indicadores sejam testados futuramente quanto a sua validade.

Este estudo constitui uma pesquisa exploratória sobre indicadores de participação social nos conselhos municipais de políticas públicas e não têm a intenção de apresentar resultados conclusivos.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, A. Sobre a estimação de efeitos causais: uma nota metodológica com aplicações à pesquisa sobre os efeitos das instituições participativas. *In*: PIRES, R. R. C. (org.). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. 1. ed. Brasília: Ipea, v. 7, 2011, cap. 21, p. 323-343.

ALMEIDA, D. C. R. Pluralização da representação política e legitimidade democrática: lições das instituições participativas no Brasil. **Opinião Pública**, Campinas, v. 20, n.1, p. 96-117, abr. 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-62762014000100005>. Acesso em: 25 ago. 2020.

ALMEIDA, D. C. R.; 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**. 1. ed. Brasília: Ipea, v. 7, 2011, cap. 7, p. 109-123.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, jun. 2008. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762008000100002>. Acesso em: 20 dez. 2019.

AVRITZER, L. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. 1. ed. Brasília: Ipea, v. 7, 2011b, Introdução, p.14-25.

BARRETO, D. S. Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) - Instrumento para Avaliação de Instituições Participativas Locais. *In*: PIRES, R. R. C. (org.). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. 1. ed. Brasília: Ipea, v. 7, 2011, cap. 15, p. 211-225.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 2016. 496 p. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf. Acesso em: 12 dez. 2019.

_____. Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área de saúde e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 31 dez. 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8142.htm. Acesso em: 10 jun. 2019.

CAMPOS, A. G. G. Participação e representações não avaliativas: a produção de significados nas experiências participativas. *In*: PIRES, R. R. C. (org.). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. 1. ed. Brasília: Ipea, v. 7, 2011, cap. 3, p. 53-64.

CARREIRÃO, Y. S. Representação política como congruência entre as preferências dos cidadãos e as políticas públicas: uma revisão da literatura internacional. **Opinião Pública**, Campinas, v. 21, n.2, p. 393-430, ago. 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1807-01912015212393>. Acesso em: 24 ago. 2020.

COELHO, V. S. P. Uma metodologia para a análise comparativa de processos participativos: pluralidade, deliberação, redes e política de saúde. *In*: PIRES, R. R.

C. (org.). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil**: Estratégias de Avaliação. 1. ed. Brasília: Ipea, v. 7, 2011a, cap. 19, p. 280-295.

CORTES, S. M. V. Arcabouço histórico-institucional e a conformação de conselhos municipais de políticas públicas. **Educar**, Curitiba: Editora UFPR, n. 25, p. 143-174, 2005. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0104-4060.371>. Acesso em: 06 jul. 2020.

_____. Instituições Participativas e acesso a serviços públicos nos municípios brasileiros. *In*: PIRES, R. R. C. (org.). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil**: Estratégias de Avaliação. 1. ed. Brasília: Ipea, v. 7, 2011a, cap. 5, p. 77-84.

_____. As diferentes Instituições Participativas existentes nos municípios brasileiros. *In*: PIRES, R. R. C. (org.). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil**: Estratégias de Avaliação. 1. ed. Brasília: Ipea, v. 7, 2011b, cap. 9, p.137-149.

_____. Viabilizando a participação em conselhos de política pública municipais: arcabouço institucional, organização do movimento popular e *policy communities*. *In*: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (orgs.). **Políticas públicas no Brasil**. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2012, cap. 4, p. 125-144.

_____. Governança Democrática no Brasil: os conselhos nacionais de políticas sociais. *In*: MARX, V. (org.). **Democracia Participativa, Sociedade Civil e Território**. 1. ed. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014. cap. 1, p. 25-48. Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/participacao/noticiasmidia/academia/1162-livro-democracia-participativa-sociedade-civil-e-territorio>. Acesso em: 20 dez. 2019.

CUNHA, E. S. M. et al. 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. 1. ed. Brasília: Ipea, v. 7, 2011, cap. 20, p. 297-321.

_____. ALMEIDA, D. R. Sociedade civil e representação nas arenas deliberativas da Assistência Social no Brasil. XXXI CONGRESS OF THE LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION. Washington D.C., 2013. Disponível em: <https://lasa-4.lasa.pitt.edu/members/congress-papers/lasa2013/index.asp>. Acesso em: 16 set. 2020.

DATAFOLHA. Democracia e Ditadura. Instituto de Pesquisa Datafolha. Pesquisa realizada nos dias 23 e 24 de junho de 2020. Folha de São Paulo. Disponível em: <http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2020/06/1988776-apoio-a-democracia-atinge-75.shtml>. Acesso em: 03 jul. 2020.

EISENBERG, J.; POGREBINSCH, T. **Onde está a democracia?** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002. 121 p.

EULAU, H.; KARPS, P. D. The puzzle of representation: specifying components of responsiveness. **Legislative Studies Quarterly**, [s. l.]: v. 2, n. 3, ago. 1977, p. 233-254. Disponível em: <http://faculty.washington.edu/jwilker/353/puzzle.pdf>. Acesso em: 7 dez. 2019.

FEDOZZI, L. Avaliação das práticas de construção dos Orçamentos participativos. *In*: MARX, V. (org.). **Democracia Participativa, Sociedade Civil e Território**. 1. ed. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014. cap. 2, p. 49-78. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/noticiasmidia/academia/1162-livro-democracia-participativa-sociedade-civil-e-territorio>. Acesso em: 20 dez. 2019.

FONSECA, I. F. Relações de Poder e Especificidade do Contexto em Fóruns Participativos. *In*: PIRES, R. R. C. (org.). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. 1. ed. Brasília: Ipea, v. 7, 2011, cap. 11, p. 159-169.

GIACOMONI, J. Prefácio. *In*: PEDERIVA, J. H.; RENNÓ, L. **Responsividade Democrática no Brasil de Lula e na Argentina dos Kirchner**. 1. ed. Jundiaí: Paco Editorial, 2015. p. 17-22.

HARRIS, K. Discurso da vitória de Kamala Harris. Folha de São Paulo. Eleições EUA 2020. Edição de Imprensa. 8 nov. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2020/11/leia-a-integra-do-discurso-da-vitoria-de-kamala-harris.shtml>. Acesso em: 09 de nov. 2020.

JANNUZZI, P. M. **Indicadores Sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações**. 4. ed. Campinas: Editora Alínea, 2009. 141 p.

LAVALLE, A. G. Participação: Valor, Utilidade, Efeitos e Causa. *In*: PIRES, R. R. C. (org.). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. 1. ed. Brasília: Ipea, v. 7, 2011, cap. 1, p. 33-51.

LAVALLE, A. G.; VOIGT, J.; SERAFIM, L. O que Fazem os Conselhos e Quando o Fazem? Padrões Decisórios e o Debate dos Efeitos das Instituições Participativas. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 59, n. 3, p. 609-650, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/00115258201687>. Acesso em: 04 mar. 2020.

LÜCHMANN, L. H. H. Participação e Representação nos Conselhos Gestores e no Orçamento Participativo. **Caderno CRH**, Salvador, v. 21, n. 52, p. 185-190, jan. /abr. 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-49792008000100007>. Acesso em: 20 jan. 2020.

MAIOLINO, E. Z. **Representação e responsabilidade política: accountability na democracia**. 2014. 167 p. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo-USP, São Paulo, 2014. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-06112015-155005/pt-br.php>. Acesso em: 10 set. 2019.

MARQUES, M. L. A. (coord.). Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS) - Relatório Final Projeto SHA 810/08. Centro de Estudos de Políticas Públicas, 2011. Código: 338:311.141(815.1) R382.

MARX, V. **Apresentação: o Brasil da participação e da mobilização social.** In: MARX, V. (org.). **Organização, Democracia Participativa, Sociedade Civil e Território.** Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014. 202 p. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/noticiasmidia/academia/1162-livro-democracia-participativa-sociedade-civil-e-territorio>. Acesso em: 20 dez. 2019.

MILANI, C. R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **RAP-FGV**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 551-579, jun. 2008. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122008000300006>. Acesso em: 10 dez. 2019.

MINAYO, M. C. S. Construção de indicadores qualitativos para avaliação de mudanças. **Revista Brasileira de Educação Médica.** Rio de Janeiro, v. 33 (1 Supl. 1), p. 83-91, 2009. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0100-55022009000500009>. Acesso em: 20/08/2020.

OLIVEIRA, V. E.; COUTO, C. G. Diretrizes prioritárias e fases da implementação: como mudam as políticas públicas. FARIA, C. A. P. (Org.). **Implementação de políticas públicas: teoria e prática.** Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012, p. 67-97.

PEDERIVA, J. H.; RENNÓ, L. **Responsividade Democrática no Brasil de Lula e na Argentina dos Kirchner.** 1. ed. Jundiaí: Paco Editorial, 2015. 332 p.

PINHO, J. A. G. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. **RAP-FGV**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 471-493, mai. /jun. 2008. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6642/5226>. Acesso em: 10 jul. 2020.

PIRES, R. R. C. Da Sociedade para o Estado: desafios da participação no Brasil. In: MARX, V. (org.). **Democracia Participativa, Sociedade Civil e Território.** 1. ed. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014. cap. 8, p. 181-200. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/noticiasmidia/academia/1162-livro-democracia-participativa-sociedade-civil-e-territorio>. Acesso em: 20 dez. 2019.

PIRES, R. R. C. et al. Em busca de uma síntese: ambições comuns e abordagens diversificadas na avaliação da efetividade das instituições participativas. In: PIRES, R. R. C. (org.). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação.** 1. ed. Brasília: Ipea, v. 7, 2011, cap. 22, p. 347-364.

POGREBINSCHI, T.; VENTURA, T. Mais Participação, Maior Responsividade? As Conferências Nacionais de Políticas Públicas e a Qualidade da Democracia no Brasil. **Dados.** Rio de Janeiro, v. 60, n.1, p. 7-43, jan. /mar. 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/001152582017113>. Acesso em: 20 out. 2018.

ROMÃO, W. M.; MARTELLI, C. G. G. Controle socioestatal sobre o orçamento no Brasil à luz da teoria democrática. In: PIRES, V.; SATHLER, A. R. (orgs.). *Gestão orçamentária inovadora: desafios e perspectivas no Brasil*. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2018. 471p. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/553045/gestao_inovadora.pdf. Acesso em: 14 out. 2019.

SANTOS, P. R.; GUGLIANO, A. A. Efetividade das políticas participativas no governo brasileiro: o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 23, n. 56, p. 03-19, dez. 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1678-987315235601>. Acesso em: 06 jul. 2020.

SILVA, H. V. O. O uso de indicadores ambientais para aumentar a efetividade da gestão ambiental municipal. Tese de Doutorado em Planejamento Energético. UFRJ, Rio de Janeiro, 2008, 376 f. Biblioteca Depositária: NDIE-PPE/COPPE/UFRJ.

SILVA, M. K. Dos casos aos tipos: notas para uma apreensão das variações qualitativas na avaliação das instituições participativas. In: PIRES, R. R. C. (org.). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. 1. ed. Brasília: Ipea, v. 7, 2011, cap. 16, p. 233-246.

SIMÕES, G. L.; SIMÕES, J. M. Reflexões sobre o conceito de participação social no contexto brasileiro. In: VII JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 25-28 ago. 2015, São Luís. Cidade Universitária da UFMA. São Luís/Maranhão. Disponível em: http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2015/pdfs/eixo_3/reflexoes-sobre-o-conceito-de-participacao-social-no-contexto-brasileiro.pdf Acesso em: 15 mar. 2019.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul. /dez. 2006. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>. Acesso em: 23 ago. 2020.

SOUZA, C. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (orgs.). **Políticas públicas no Brasil**. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007, cap. 2, p. 65-86.

SOUZA, C. H. L. Conferências e outros desafios metodológicos de seu estudo. In: PIRES, R. R. C. (org.). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. 1. ed. Brasília: Ipea, v. 7, 2011, cap.14, p.198-209.

TATAGIBA, L. F. A questão dos atores, seus repertórios de ação e implicações para o processo participativo. In: PIRES, R. R. C. (org.). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. 1. ed. Brasília: Ipea, v. 7, 2011, cap. 12, p. 171-186.

VALE, H. F. Reinventando governos locais durante a democratização: dinâmicas políticas e a criação de novos municípios no Brasil e na África do Sul. **Revista Brasileira de Ciência Política**. Brasília, n. 8, mai. /ago. 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-33522012000200010>. Acesso em: 26 set. 2020.

VAZ, A. C. N. Da participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos: o itinerário da literatura sobre conselhos no Brasil. *In*: PIRES, R. R. C. (org.).

Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação. 1. ed. Brasília: Ipea, v. 7, 2011a, cap. 6, p. 91-109.

_____. Participação política, efeitos e resultados em políticas públicas: notas crítico-analíticas. **Opinião Pública**, Campinas, v. 17, n. 1, jun. 2011b, p. 163-205.

_____. PIRES, R. R. C. Comparações entre Municípios: Avaliação dos Efeitos da Participação por meio de Pares Contrafactuais. *In*: PIRES, R. R. C. (org.).

Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação. 1. ed. Brasília: Ipea, v. 7, 2011, cap. 17, p. 247-262.

Valarelli L.L. Indicadores de resultados de projetos sociais. 2004. Disponível em: <http://www.rits.org.br/gestão>. Acesso em: 16 set. 2020.

WAMPLER, B. Que tipos de resultados devemos esperar das Instituições Participativas? *In*: PIRES, R. R. C. (org.). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação.** 1. ed. Brasília: Ipea, v. 7, 2011a, cap. 2, p. 43-51.

_____. Instituições Participativas como “enxertos” na estrutura do Estado: a importância de contextos, atores e suas estratégias. *In*: PIRES, R. R. C. (org.).

Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação. 1. ed. Brasília: Ipea, v. 7, 2011b, cap. 10, p. 151-158.