UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

GESTÃO PÚBLICA

Luiz Fernando Souza Rugani

A RELVÂNCIA DE ATUAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NOS CONSELHOS DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Belo Horizonte

2021

Luiz Fernando Souza Rugani

A RELEVÂNCIA DE ATUAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NOS CONSELHOS DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Trabalho de conclusão de curso de graduação apresentado ao Departamento de Ciências Políticas da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito para a obtenção do título de bacharel em Gestão Pública.

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Moreira da Silva

Belo Horizonte

2021

Luiz Fernando Souza Rugani

A RELEVÂNCIA DE ATUAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NOS CONSELHOS DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Trabalho de conclusão de curso de graduação apresentado ao Departamento de Ciências Políticas da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito para a obtenção do título de bacharel em Gestão Pública.

Aprovado em: _____ de _____ de 2021.

BANCA EXAMINADORA

_____

Prof. Dr. Eduardo Moreira da Silva – UFMG

Agradecimentos

É difícil resumir em poucas palavras minha gratidão e todo sentimento de carinho e amor que tenho pelas pessoas queridas em minha vida: pai, mãe, irmã, familiares e amigos. Ao longo de toda minha vida sempre estive cercado de boas companhias e, por instrução dos meus pais e familiares, sempre absorvi bons conselhos, muitos dos quais me foram passados pelo meu pai e minha mãe.

O destino também sempre foi generoso comigo durante toda minha trajetória até aqui. Tive uma boa educação e conheci pessoas maravilhosas na minha caminhada, que de certa forma, também são responsáveis pelo ser humano que sou hoje. Cada um me ensinou um pouquinho do que sei e me deu um bom exemplo a ser seguido.

A vida também sempre foi cercada por desafios, incluindo os profissionais. Ressalto aqui a nossa árdua, porém, gratificante missão de contribuir para um planeta mais sustentável e para a preservação de toda forma de vida na Terra. Trabalhamos com reciclagem e, hoje por providência Divina, tiramos nosso sustento desse trabalho. Porém, o mar nem sempre foi calmo, havendo épocas em que precisamos recolher materiais recicláveis nas ruas. Meu pais faziam as coletas a noite, depois do expediente, enquanto eu estava no cursinho pré-vestibular me preparando para entrar na tão sonhada faculdade. Foram tempos difíceis, mas de muitos aprendizados, que carregamos em nossa bagagem até hoje e que, inclusive, foram responsáveis por termos chegado onde hoje estamos. O trabalho hoje só nos traz alegria, honra e gratidão...valeu a pena persistir e passar todos os obstáculos.

Ao meu pai, Juarez Rugani, gostaria de agradecer por ter iniciado, o que na época era só um projeto e que hoje se tornou a nossa fonte de sustento. À minha mãe, Gislene Soraya de Souza, agradeço por ter nos apoiado em todos os momentos e se colocado à disposição à enfrentar qualquer barreira que surgisse. E aos dois, gostaria de agradecer por terem dado o melhor para investir em nossa educação – minha e da irmã – e para nos ensinarem as coisas mais valiosas da vida: amor, fé, humildade e honestidade.

À minha irmã, Luiza, deixo aqui meus sinceros agradecimentos por todo carinho e cuidado que sempre teve comigo e por ser o exemplo de irmã mais velha. Admiro muito sua lealdade e bom coração que sempre nos acolhe em sua imensidão. Agradeço, também, ao meu cunhado, Pedro, por estar presente em todos os momentos que citei.

Aos meus colegas de caminhada, Gilmar Marotta, Guilherme Faria, Hudson Lopes e Lucas Almeida, gostaria de agradecer por toda parceria e companheirismo ao longo do curso. Todas as provas, grupos de trabalho, festas, tudo valeu a pena por estarem ao meu lado. Deixo também meus agradecimentos ao meu querido amigo Frederico Pontone, que desde a escola vem sendo meu melhor amigo e um grande exemplo como ser humano.

Aos inúmeros professores que tive nesse percurso, agradeço todo ensinamento e paciência que tiveram nessa difícil missão de passar o conhecimento adiante. Deixo aqui meu agradecimento especial ao meu professor orientador, Eduardo Moreira, que ministrou duas disciplinas das quais eu participei e se prontificou à me auxiliar na confecção deste trabalho. Desde a definição do tema, Eduardo foi o primeiro professor que pensei em convidar para me orientar, em virtude de seu vasto e inegável conhecimento no assunto, e de sua postura exemplar como professor. Agradeço, também, ao professores José Ângelo Machado e Marcus Abílio Pereira, os quais mesmo sem saber, me inspiraram a ser um bom aluno e uma pessoa melhor.

Por último, e não menos importante, deixo aqui meus mais sinceros e puros agradecimentos à Deus e Maria, por me possibilitarem viver e experienciar toda essa magia que é o universo acadêmico, no interior de uma universidade como a UFMG. Todas as vitórias e conquistas na minha vida, dedico e sempre dedicarei aos meus pais, minha irmã, à Deus e Maria!

“Todas essas coisas boas e importantes nos aconteceram porque, em primeiro lugar, esteve presente a atuou, o dedo de Deus!” – Januário Carneiro. Tudo com Deus e nada sem Maria!

RESUMO

O trabalho abordará informações a respeito da atuação da sociedade civil no contexto dos conselhos de direitos da criança e do adolescente. Será tratado como problema de pesquisa a seguinte pergunta: “Em que sentido os Conselhos Gestores de Políticas Públicas encurtam os espaços entre sociedade civil e Estado?”. A hipótese a ser considerada é a de que os conselhos de políticas funcionam como instrumentos de porta voz da sociedade civil junto ao Estado, possibilitando que a mesma contribua com as políticas nesses espaços. Será tomado como objeto metodológico, especificamente, as reuniões dos conselhos de direitos da criança e do adolescente dos três níveis de governo, referentes ao ano de 2019. Para a observação pretendida, serão analisadas as atas das reuniões ordinários dos referidos conselhos para o ano em questão, considerando as falas dos atores e os conteúdos das discussões desenvolvidas nas plenárias. Além disso, serão analisadas as resoluções produzidas pelos referidos conselhos neste ano. Isso possibilitará avaliar a relevância de atuação da sociedade civil nesses espaços, bem como em que sentido, os conselhos encurtam os espaços entre sociedade civil e Estado. Além disso, tal análise é importante para demonstrar, como veremos no último tópico deste trabalho, a existência de uma composição paritária nas reuniões, entre membros do governo e da sociedade civil. Por último, a forma como foram tratados empiricamente os dados, possibilitou evidenciar que cada conselho desenvolve atribuições que condizem com seu respectivo nível de governo.

Palavras-chave: instituições participativas; conselhos gestores; participação; sociedade civil.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Principais temas debatidos pelos conselhos

Gráfico 2 – Principais temas das resoluções por conselho

LISTA DE ABREVIATURAS

CMDCA – Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

CEDCA – Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente

CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 10
CAPÍTULO 1 – ANÁLISE DA LITERATURA SOBRE CONSELHOS 14
1.1.ESTUDOS DE CASO: O PROBLEMA DA INCLUSÃO POLÍTICA..... 16
1.2.ESTUDOS COMPARATIVOS NACIONAIS: O PROBLEMA DE ESCALA E DA REPRESENTAÇÃO..... 22
1.3.O PROBLEMA DA EFETIVIDADE DAS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS..... 26
1.4.A PERSPECTIVA SISTÊMICA E O PROBLEMA DAS CONEXÕES 32
CAPÍTULO 2 – ANÁLISE DE DADOS E DISCUSSÃO METODOLÓGICA..... 36
2.1. DESAFIOS E FONTES METODOLÓGICAS..... 38
2.2. ESTRATÉGIAS METODOLÓGICAS 40
2.3. METODOLOGIA DOS ESTUDOS DAS ATAS E RESOLUÇÕES 43
3. ANÁLISES QUALITATITVAS DAS ATAS DOS CONSELHOS DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE..... 45
3.1. RESULTADOS CMDCA..... 47
3.2. RESULTADOS CEDCA..... 49
3.3. RESULTADOS CONANDA..... 50
3.4. ANÁLISE DOS RESULTADOS 52
4. CONCLUSÃO..... 58
5. REFERÊNCIAS 60

INTRODUÇÃO

O presente trabalho trata da relevância de atuação da sociedade civil nos Conselhos de Políticas Públicas, especificamente Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente nos níveis municipal, estadual e federal. A temática é abordada a partir do seguinte problema de pesquisa: Em que sentido os conselhos de políticas públicas encurtam os espaços entre sociedade civil e Estado? As demandas da sociedade civil são incorporadas no processo de elaboração ou execução das políticas? Dessa forma, será possível estabelecer um panorama de como a atuação da sociedade civil nessas instituições participativas é recebida pelo Estado.

Os conselhos gestores de políticas públicas ganharam importância no processo de formulação das políticas a partir da Constituição de 1988, que garantiu a participação da sociedade na configuração das políticas de assistência social, por exemplo. Em seu artigo 204, inciso II, define a "participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis" (BRASIL. Constituição 1988). Além disso, a participação social nesse processo também é regulamentada por leis específicas, como o Decreto 8.243/2014, que instituiu a Política Nacional de Participação Social. De acordo com o Decreto, em seu artigo primeiro, a Política Nacional de Participação Social tem por objetivo fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil (Brasil, 2014). A partir disso, o surgimento e o funcionamento dos conselhos passam a ser regulamentados, o que garante o direito à participação por parte da sociedade na condução das políticas.

Essas instâncias participativas chamadas conselhos de políticas públicas são caracterizadas pela representação de agentes governamentais, dos setores privados e dos atores da sociedade civil (Fedozzi, 2009, p.208). Dessa forma, são fóruns que apresentam uma certa porosidade à presença de representações de setores organizados da sociedade, o que sugere que os mesmos tenham alguma relevância na elaboração das políticas. Além disso, a configuração desses conselhos permite que segmentos da sociedade se conectem ao Estado e ao circuito de políticas. De acordo com isso, conselhos são instâncias de

grande valia para uma consecução democrática das políticas, ao representarem uma pluralidade em seus espaços e por estarem "diretamente ligadas à formulação de políticas públicas" (Romão, et al, 2020; p.01). Seguindo por essa linha de definição dos conselhos é possível que existam formas distintas de participação que não necessariamente impactem os resultados das políticas. Conforme destaca Teixeira, a participação pode ser vista no sentido de emancipação, deliberação ou como escuta. Desses três sentidos da participação, apenas a participação como emancipação pode ser vista como a partilha do poder de governar. Nesse sentido, há a atuação dos representantes da sociedade civil por dentro das instituições do Estado, decidindo sobre políticas públicas (Teixeira, p.06). Isso acaba por representar uma institucionalização da participação em espaços de interlocução direta da sociedade civil com o Estado.

Analisando por um espectro ainda mais amplo, percebe-se que os conselhos de políticas públicas estão inseridos em um contexto ainda maior como uma espécie de sistema deliberativo no qual existem diversas instituições políticas integradas por distintos mecanismos. Para isso, o conceito de Análise de Redes Sociais é importante para a compreensão do funcionamento e da coesão desse sistema. Tal conceito sugere que as relações entre atores sociais, pessoas ou organizações são mecanismos que integram as partes componentes desse sistema deliberativo. A existência de diversos conselhos gestores de políticas públicas, por sua vez, faz com que os mesmos estejam inseridos em subsistema de conselhos que podem estar amplamente conectados entre si ou não. Nessa seara, a atuação de alguns conselheiros que participam em mais de um conselho pode ser fundamental para a circulação de ideias e informações entre os conselhos, fazendo com que os mesmos permaneçam conectados. Dessa forma, é possível que conselheiros representantes da sociedade civil exerçam esse papel de conectores entre as arenas, o que confere à esses uma função relevante dentro do sistema, podendo contribuir para a formulação de políticas públicas. Além disso, a função da sociedade civil pode estar associada à conectar subsistemas formais à subsistemas informais (Silva et al,2016, p.185); constituindo dessa forma, um papel relevante para o funcionamento adequado e integrado do sistema deliberativo.

Ainda pode ser destacado um fator importante para o estímulo à abertura dessas instituições à participação social, conforme destaca Lavalle, a indução federal pode ser um forte mecanismo de expansão dos conselhos, atuando por meio da garantia da transferência de recursos através de fundos setoriais cujo uso é condicionado à

institucionalização da participação social (Lavalle et al, 2016,p.614). Com isso, espera-se que haja uma participação mais sólida da sociedade civil nesses espaços e que as suas demandas possam ser colocadas em pauta e consideradas na elaboração das políticas. Porém, existem condições necessárias para que ocorra um debate plural nesses espaços, o que inclui a garantia institucional do funcionamento dos conselhos, o alcance da deliberação na política e a ancoragem societal da participação nos conselhos. Sem essas condições é possível que se tenha uma qualidade deliberativa reduzida do ponto de vista da pluralidade e da efetividade, marcada por um perfil elitizado da representação e por uma maior influência da representação governamental nos processos decisórios. Além disso, pode ser afetada a conexão entre os conselheiros e a sociedade ou entre esses e suas bases, gerando consequências para a publicidade e a transparência na formulação de políticas públicas (Almeida et al, 2016,p. 258). Ainda nesse contexto, conforme destaca Rezende, a participação social também é dependente da compreensão que cada arranjo governamental manifesta acerca das interações entre Estado e sociedade (Rezende,2017).

Como parte importante dos conselhos de políticas públicas, a sociedade civil é um conceito tripartite que se diferencia tanto do mercado quanto do Estado (Avritzer,2012). Dessa forma, esse conceito está associado à atores que são distintos dos interesses privados e dos interesses do Estado e isso possibilita que os mesmos tenham novas e diferentes formas de relação com o Estado. Tal relação é caracterizada por uma interdependência, que foi aprofundada com o impulso democrático surgido em meados dos anos 1990, no qual esses atores passaram a agir por dentro dos conselhos de políticas públicas (Avritzer, 2012). Especificamente no caso brasileiro a sociedade civil é formada por um grupo de associações fortemente ligadas ao Estado na implementação de políticas públicas. Tal prática se institucionalizou após o período constituinte, dando lugar a uma democracia mais participativa e abrindo espaços para o surgimento de instituições participativas (Avritzer, 2012). Sendo assim, o reconhecimento da sociedade civil como um segmento distinto do mercado e do Estado possibilitou que esses atores intermediassem situações e demandas em nome da sociedade face ao Estado. Além disso, ampliou a configuração das instituições participativas que passaram a considerar um novo membro que pudesse incidir e participar da definição das políticas.

Por outro lado, conforme destacam Cortes et al, a sociedade civil age nesses espaços institucionais, aliados à atores estatais e influindo sobre a definição de políticas governamentais, mas seu modo de organização na esfera societal e sua ação em fóruns

participativos são, em certa medida, moldados pelos próprios fóruns. (Cortes et al, 2010, p.428). Tal fato, de certa forma, pode desencadear um impulso favorável à participação da sociedade civil nesses espaços, uma vez que, o envolvimento nessas instituições pode favorecer a articulação dos atores da sociedade civil, inserindo-os em rede. Isso pode fazer com que os mesmos estabeleçam conexões entre si e promovam a circulação e o fortalecimento de ideias, informações e decisões que podem impactar diretamente na definição ou execução de uma política. Além disso, os próprios conselhos por sua dinâmica de funcionamento, impulsionam mudanças na forma de organização de atores coletivos, como uma espécie de constrangimento institucional. Tudo isso evidencia que tanto a sociedade civil como as instituições de participação moldam as formas de interação entre as partes, simultaneamente, fazendo com que se concretize um sistema de participação cada vez mais dinâmico e plural.

Dessa forma, é visto como são diversas as possibilidades para a atuação da sociedade civil nos conselhos gestores. Além disso, percebe-se que o universo dentro do qual os conselhos estão inseridos é muito mais amplo do que se imagina, tornando assim, o seu estudo e investigação uma tarefa árdua e que exige dedicação.

Os autores que fundamentaram os argumentos presentes neste trabalho contribuíram bastante para o estabelecimento de um panorama bem detalhado da forma de atuação e funcionamento dos conselhos. Porém, a literatura utilizada como referência é limitada do ponto de vista da investigação e detalhamento do modo de atuação da sociedade civil nos conselhos. Para isso, recorreu-se à análise de documentos oficiais dos conselhos, que trouxeram informações valiosas e detalhadas do contexto das reuniões e, consequentemente, do comportamento dos conselheiros em seus espaços. Dessa forma, tornou-se possível analisar a relevância de atuação da sociedade civil nos conselhos de políticas públicas.

O trabalho encontra-se estruturado da seguinte forma: no primeiro capítulo tem-se uma análise detalhada da literatura sobre conselhos gestores, com ênfase nas formas de funcionamento desses espaços, bem como nas especificações importantes do contexto discutido, estabelecendo um apanhado geral da literatura sobre o tema. No segundo capítulo são discutidas as estratégias metodológicas trazidas pela literatura, focando na metodologia a ser utilizada para as análises do trabalho. Em seguida, no terceiro capítulo, são abordados os achados referentes às análises qualitativas das atas dos conselhos,

trazendo os resultados encontrados para cada nível do conselho. Por último são descritas as considerações finais.

CAPÍTULO 1 – ANÁLISE DA LITERATURA SOBRE CONSELHOS

Analisar a relevância de atuação da sociedade civil nos conselhos de políticas públicas não é tarefa fácil, visto que, esse segmento pode assumir diversos papéis dentro dessas instituições dependendo do contexto. Além disso, mensurar em que medida essas arenas institucionalizadas encurtam os espaços entre sociedade civil e Estado é algo complexo. Analisar se as demandas da sociedade são incorporadas no processo de formulação ou execução das políticas públicas também é uma tarefa que exige esforço, atenção e cuidado por parte de quem analisa a temática.

O presente trabalho busca realizar a tarefa de analisar a relevância da sociedade civil para a elaboração e execução de políticas públicas nesses espaços. Nesse sentido, busca-se analisar, como problema de pesquisa, em que sentido os conselhos encurtam os espaços entre sociedade civil e Estado e se as demandas da sociedade são incorporadas nos processos de elaboração e execução das políticas.

Com isso, espera-se estabelecer um panorama do funcionamento dos conselhos de políticas públicas e como esses espaços são permeáveis à sociedade civil e suas demandas. Visto que a atuação da sociedade civil em conselhos pode enfrentar dificuldades e limitações de naturezas diversas, torna-se relevante saber em que medida a mesma consegue estabelecer uma posição sólida nos debates.

Dessa forma, a literatura tem mostrado alguns achados que nos permitem avaliar a atuação da sociedade civil nos conselhos, porém, é necessário cautela para estabelecer conclusões. Isso evidencia que avaliar a importância da atuação de um grupo nos conselhos requer a análise de diferentes variáveis que muitas vezes apenas sugerem uma linha de resultados.

Pode-se destacar como variáveis principais nesse contexto, as regras institucionais dos conselhos, bem como, o sentido da representação (representatividade) que se exerce nesses espaços. Além disso, têm relevância nas análises apresentadas pela literatura, a inclusão política, a deliberação, a perspectiva sistêmica e a efetividade das instituições participativas.

Pode-se destacar os estudos de Almeida (2015), Avritzer (2007) e Lavalle et al (2006) como pontos chave para a análise da representatividade nos conselhos. Como relevantes para a discussão sobre a inclusão política tem-se os estudos de Almeida et al (2015) e Cortes (2010). Já os estudos de Silva (2016) se fazem importantes para entendermos a perspectiva sistêmica dos conselhos. Por último, a efetividade das instituições é claramente discutida em estudos de Rezende (2017) e Almeida et al (2016). Todas essas variáveis evidenciam o grau de articulação que ocorre entre a sociedade civil e o Estado nos conselhos de políticas públicas, além de, mostrar a efetividade da participação nesses espaços.

Conceituando "Instituições Participativas", define-se que são, de acordo com Almeida et al, (2016), "um conjunto variado de modalidades de participação, com o objetivo de encurtar a distância entre os cidadãos e o sistema político e promover a incidência de atores coletivos nas diferentes fases dos ciclos das políticas públicas" (Almeida et al, 2016, p.250). Ainda, segundo Romão et al, (2020), os conselhos de políticas públicas são instituições participativas diretamente ligadas à formulação de políticas públicas (Romão et al, 2020, p. 01).

Além disso, garantem a participação popular por meio de representação institucional com composição paritária entre governo e sociedade, se constituindo como espaços públicos de relação entre Estado e sociedade. Também, impactam positivamente os resultados das políticas públicas. Porém, os conselhos mostram uma outra faceta, segundo Petinelli (2017, p. 617), na qual ocorre uma restrição em relação à participação dos cidadãos. Nesse sentido, esses espaços podem apresentar uma limitação à um pequeno número de representantes que acaba por interferir negativamente nos impactos sobre políticas públicas.

Bronzo (2002), define os conselhos como canais institucionalizados de participação que reconfiguram as relações entre Estado e Sociedade, instituindo uma nova modalidade de controle público sobre a ação governamental, e, idealmente, de co-responsabilização quanto ao desenho, monitoramento e avaliação de políticas (Bronzo, Carla, 2002, p. 278). Dessa forma, podemos perceber os conselhos como instituições participativas que estabelecem e possibilitam uma interface entre sociedade e Estado, incidindo sobre a condução das políticas públicas.

A sociedade civil, por sua vez, é entendida como um conceito tripartite, no qual a sociedade se diferencia tanto do mercado quanto do Estado (Avritzer, 2012). Nesse sentido, Avritzer, (2012), a conceitua como "um grupo de associações fortemente ligadas ao Estado na implementação de políticas públicas (Avritzer, 2012). Segundo Lavalle et al (2006, p. 75), a sociedade civil pode se investir do papel de representante de determinados segmentos ou interesses da população (Lavalle et al, 2005, 2006 apud Lavalle et al, 2006, p. 75). Nesse sentido, a organização de determinados atores em prol de uma causa comum é crucial para que se estabeleça um conceito de sociedade civil. Dessa forma, a mesma pode ser vista como um segmento organizado da sociedade, com o intuito de buscar benefícios junto à este para a entidade que representa.

1.1.ESTUDOS DE CASO: O PROBLEMA DA INCLUSÃO POLÍTICA

Para se fazer uma análise da relevância da atuação da sociedade civil nos processos de elaboração e execução de políticas públicas é preciso abordar a temática da inclusão política nos conselhos. A participação social nos processos decisórios em políticas públicas é garantida constitucionalmente. Dessa forma, a Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1988, prevê ao estabelecer as atribuições dos municípios, em seu artigo 29, inciso XII a "cooperação das associações representativas no planejamento municipal" (Brasil, 1988). Ainda pode ser destacado, mais especificamente, passagens do texto constitucional que garantem a participação social em decisões relacionadas à serviços na área da saúde e assistência social, conforme dispostos nos artigos 198 e 204 do referido texto.

No final da década de 1970 e início de 1980, o movimento social retomou a questão da democratização do Estado, alertando que seria necessário criar outros mecanismos de participação, que permitissem expressar a multiplicidade de sujeitos políticos existentes (Moroni, José Antônio, p.249). Dessa forma a Constituição incorporou essas concepções, que foram transformadas em diretrizes. Foi também, a partir disso, que começaram a surgir as concepções de formulação, deliberação, monitoramento, avaliação e financiamento das políticas públicas.

Além disso, pode-se destacar um processo de transformação na estrutura socioeconômica e no arcabouço político-institucional do país acompanhado, a partir dos anos 1980, do surgimento de novos atores sociais e práticas político-culturais (Fedozzi, Luciano, 2009,

p.207). Tal fato representa uma ampliação da sociedade civil e da esfera pública, indicando a constituição de um espaço público brasileiro. Dessa forma, começaram a ser criados espaços públicos institucionais, como os conselhos de políticas públicas, concretizando os princípios institucionais de democratização e controle social (Moroni, José Antônio, p. 250).

Conforme destaca Avritzer (2012), a sociedade civil passou a desenvolver uma fase de atuação em meados dos anos 1990 no Brasil, baseada em uma relação interdependente com o Estado, na qual a interação passou a ocorrer em conselhos de políticas públicas. Dando continuidade à esse processo, os anos 2000 são tidos como o momento de consolidação dos conselhos de políticas públicas. Merece destaque, nessa perspectiva, uma nova onda de criação dos conselhos a partir de 2003, com a chegada do Partido dos Trabalhadores ao Governo Federal (Almeida et al, 2015, p.255, p.261).

Dessa forma, a inclusão da sociedade nos processos de elaboração de políticas públicas ganhou força após o processo de democratização concretizado com a promulgação da Constituição. Além disso, é garantida por legislação específica complementar, exemplificado pelo Decreto nº8.243, de 23 de Maio de 2014 (Revogado pelo Decreto nº9.759, de 2019); que instituiu a Política Nacional de Participação Social.

A literatura por sua vez, traz à luz da discussão alguns achados importantes que sugerem uma relevância da sociedade civil nesses espaços para a formulação e execução de políticas públicas. Tal relevância pode se expressar na garantia da participação nos conselhos, no aumento da porosidade desses espaços ao acesso da sociedade e na indução federal, que induz o fortalecimento da participação da sociedade civil nos conselhos. Conforme destacado pela literatura, houveram grandes avanços na inclusão da sociedade civil nos conselhos. A exemplo disso, tem-se a garantia da participação como pré-requisito para repasses de verbas e, também, a constituição dos conselhos como canais oficiais de interlocução entre sociedade civil e Estado. O surgimento de espaços de participação é crucial para uma gestão mais democrática e plural das políticas públicas, uma vez que, são nesses espaços que ocorrem as trocas de informações e ideias entre a sociedade civil e o Estado.

Analisando sob a perspectiva da inclusão política, como um tipo de mecanismo que impulsiona a relevância da atuação da sociedade civil nos conselhos, a literatura traz à

discussão tipologias de participação. Teixeira (2020) destaca a participação como emancipação, como deliberação e como escuta.

A participação como emancipação está associada à ideia da participação popular, valorizando o saber popular e visando a transformação social. Já a participação como escuta traz a ideia de um processo consultivo que visa à dialogar com as partes que apresentam resistência às propostas de governo.

A participação como deliberação, por sua vez, é vista como a partilha do poder de governar, sugerindo que os movimentos sociais atuem por dentro das instituições do Estado, decidindo sobre políticas públicas (Teixeira, Ana Cláudia, 2020, p.06). Isso implica em uma institucionalização da participação em canais de diálogo entre Estado e sociedade.

As duas últimas formas de participação destacadas sugerem que o Estado é uma instituição porosa e aberta às demandas e posicionamentos da sociedade. Ao se colocar disposto à escutar, mesmo que consultivamente, e à permitir o funcionamento de instâncias institucionalizadas de participação, volta a sua atenção aos posicionamentos da sociedade, considerando suas ideias. Também, é possível perceber como os conselhos passaram a dar mais importância à presença da sociedade sem seus espaços, com uma proporção maior de movimentos sociais e organizações da sociedade civil, a partir de 2003 (Teixeira, Ana Claudia, 2020, p.09).

Além disso, tal fato sugere que o Estado seja um espaço em disputa, sendo possível levar para dentro do mesmo as contradições e explorá-las (Teixeira, Ana Cláudia, 2020, p.04). Dessa forma, conforme evidencia Carneiro, (2002), os conselhos são espaços públicos (não estatais) que sinalizam a possibilidade de representação de interesses coletivos na cena política e na definição da agenda pública, apresentando um caráter híbrido, uma vez que, são ao mesmo tempo, parte do Estado e da sociedade. (Carneiro, 2002, p. 279). Esses conceitos tornam evidente uma visão pautada na inclusão da participação em canais institucionais, possibilitando que a mesma interfira no processo de execução das políticas.

A partir disso, é possível perceber que são instituições de ação conjunta entre a sociedade civil e o aparato do Estado no processo de elaboração e gestão de políticas públicas. Robustecendo tal argumento, inclui-se o fato de que em diversos países estão ocorrendo aberturas do Poder Executivo à participação de atores da sociedade. Para Lavalle et al, (2006), esses atores são investidos juridicamente como representantes de determinados

segmentos e interesses da população no desenho, na implementação e na supervisão de política públicas (Lavalle et al, 2006, p. 43).

De acordo com o que foi exposto acima, é possível perceber como esses espaços criam oportunidades de a sociedade civil ingressar em sua estrutura e desempenhar um papel relevante para a condução das políticas públicas. Porém, tal inclusão pode ocorrer de maneira que, conforme destaca Avritzer (2008), não incorpore um número amplo de atores sociais ou que, até mesmo, esses não participem do processo decisório, sendo convocados apenas para referendá-lo.

Nesse sentido, a existência de instituições participativas, como os conselhos, não é condição suficiente para que a ampliação da participação ocorra. Existem constrangimentos socioeconômicos, simbólicos e políticos que podem funcionar como um poderoso obstáculo à participação (Fuks et al, 2006). Além disso, é possível que ocorra uma inclusão apenas simbólica, na qual os debates podem ser realizados posteriormente à tomada de decisão. Nesse sentido, a inclusão se resume à uma discussão figurativa que não possui um real valor deliberativo.

Avritzer (2012) destaca que a atuação da sociedade civil no Brasil é caracterizada por uma relação de interdependência entre a mesma e o Estado; interdependência essa, impulsionada pelo aprofundamento democrático de meados dos anos 1990. Nesse sentido, os atores passaram a se relacionar cada vez mais em conselhos de políticas públicas (Tatagiba, 2002;2004, apud Avritzer, 2012).

Dessa forma, a sociedade civil se coloca como um segmento presente por dentro das instituições de participação do Estado, “fortemente ligadas ao Estado na implementação de políticas públicas” (Avritzer, 2012). Essa prática se institucionalizou fortemente após o período Constituinte, abrindo espaço para o surgimento de uma democracia mais participativa e o surgimento de instituições de participação. Isso tudo mostra como a sociedade civil se faz presente nas instituições de participação do Estado e, principalmente, nos processos de definição das políticas públicas.

Outro ponto importante apontado pela literatura, que mostra como os conselhos encurtam os espaços entre sociedade civil e Estado, permitindo que as demandas da sociedade sejam consideradas no momento de elaboração e execução das políticas é a questão da *indução federal.*

O grau de indução federal atua por meio da garantia da transferência de recursos através de fundos setoriais, cujo uso é condicionado à institucionalização da participação social (Lavalle et al, 2016,p. 614). Tal fato impulsiona a importância da atuação da sociedade civil nesses espaços, sugerindo que haja uma maior aproximação destes em relação ao Estado. Além disso, impulsiona uma incorporação das demandas da sociedade civil nos processos deliberativos em políticas. Ao estabelecer a indução federal, o Estado induz a inclusão da sociedade nos conselhos, contribuindo para uma atuação relevante da mesma nesses espaços.

Isso implica no alargamento do exercício da cidadania, incluindo setores tradicionalmente excluídos e ampliando a responsividade das políticas às necessidades desses setores (Lavalle et al, 2016,p. 615). Além disso, no Brasil, o anseio por participação da sociedade civil se traduziu em anseio por incidir sobre as políticas públicas e como inovação institucional os conselhos selam esse encontro (Almeida et al, 2015,p. 265).

Demonstrando o quanto os conselhos estão associados à uma canalização de ideias entre sociedade civil e Estado, é importante a produção sobre o balanço dos estudos de conselhos gestores nas últimas décadas de Almeida et al (2015). Os autores destacam que "participação e controle social" são palavras-chave que frequentemente aparecem na produção acadêmica sobre conselhos de 2000 a 2011.

Além disso, "política pública", "participação" e "democracia" são palavras-chave que mais aparecem associadas nesses estudos (Almeida et al, 2015,p. 287). Todas essas associações citadas evidenciam a forma como os conselhos estão ligados à um aprofundamento da democracia com a inserção de atores da sociedade civil nos processos decisórios. Por outro lado, também evidenciam a relação dos conselhos à conceitos como "participação" e "política pública".

Tatagiba et al (2014), em estudo sobre os repertórios de interação Estado-Sociedade na Era Lula, evidencia que nesse período houve um aumento da importância da participação formal no processo de elaboração de políticas públicas, através de conselhos e conferências (Tatagiba et al, 2014,p. 328). A autora mostra o quanto a participação institucionalizada da sociedade civil nos conselhos de políticas públicas ganhou força e destaque no período, contribuindo para uma maior aproximação da sociedade em relação ao Estado. Essa tentativa de aproximar o Estado das demandas da sociedade civil, e incorporá-las no processo de elaboração das políticas, fortaleceu a articulação entre

ambas as partes. Tal fato se constitui como uma evidência da relevância da atuação da sociedade civil nesses espaços.

Por outro lado, há uma certa fragilidade da sociedade civil em ocupar esses espaços. Conforme destaca a literatura, a composição e dinâmica internas, bem como, a desigualdade de recursos materiais e simbólicos entre conselheiros do governo e da sociedade civil, constituem empecilhos incontornáveis para a efetiva participação (Benevides, 1994; Telles, 1994; Cymbalista e Moreira, 2002; Raichelis, 2003, apud Lavalle et al, 2016, p. 615). A partir disso, a capacidade inclusiva dos conselhos e a relevância da sociedade civil para esses espaços ficam afetadas por essas desigualdades acusadas pelos diagnósticos, impulsionando que a sociedade civil desempenhe um papel periférico no momento da definição em políticas públicas. Além disso, é possível que a participação, deliberação e o poder resolutivo sejam afetados por essas dinâmicas.

O fato de haver uma disparidade entre conselheiros governamentais e da sociedade civil, indica que os conselhos não estão se configurando como espaços plurais e democráticos. Isso pode impulsionar uma desconsideração de demandas, ideias e informações vindas da sociedade. Uma vez que são registradas desigualdades entre os membros, a sociedade civil, pode desempenhar um papel periférico na definição de políticas.

Todos esses fatos evidenciam como a inclusão política é um conceito central para explicar a relevância da atuação da sociedade civil nos conselhos de políticas públicas. A partir desse conceito é possível perceber como a sociedade civil foi ganhando espaço nessas instituições participativas e como essa questão foi sendo internalizada ao longo do processo. Além disso, fica evidente que o processo de inclusão política da sociedade nos conselhos não é algo uniforme, apresentando obstáculos e desafios à real participação.

Além disso, analisar a dimensão da inclusão política nos conselhos de políticas públicas, nos permite identificar as oportunidades e os obstáculos que estão surgindo em relação ao ingresso e inclusão da sociedade civil nesses espaços. Isso mostra em que grau está ocorrendo uma gestão democrática e plural das políticas públicas.

Como variável analítica dos conselhos de políticas públicas, a inclusão política apresenta potencial relevante na análise da importância do papel da sociedade civil nesses espaços. Estar incluído politicamente em instituições participativas sugere que determinado membro exerça uma função relevante a ser considerada nesses espaços. Mas, conforme

mostrado pela literatura, na maioria dos casos a inclusão é intermediada pela representação, não sendo realizada, portanto, de forma direta.

A inclusão, ao ser exercida muitas vezes por meio da representação, cria uma relação entre esses dois conceitos fazendo com que um seja a operacionalização do outro. Para tanto, será discutido no próximo tópico o sentido da representação nos conselhos de políticas públicas.

1.2.ESTUDOS COMPARATIVOS NACIONAIS: O PROBLEMA DE ESCALA E DA REPRESENTAÇÃO

Para além da inclusão da participação política nos conselhos de políticas públicas, é importante analisar a questão da representação nesses espaços. Uma vez que, frequentemente, a participação é exercida por meio da representação, é necessário avaliar como vem ocorrendo a última nos conselhos.

Colaborando com esse pensamento, Lavalle et al (2006), sugerem que existem inter-relações entre organizações civis e instituições políticas, de modo que as dinâmicas de representação política ocorrem em estreita conexão com os canais tradicionais da política. Isso faz com que a sociedade civil tenha uma certa relevância na representação política ao realizar um esforço de *intermediação* que busca conectar segmentos da população mal ou sub-representados ao Estado. (Lavalle et al, 2006,p. 45). Nesse sentido, a sociedade civil é representada por meio de organizações por dentro das instituições de representação, fortalecendo a sua atuação nesses espaços.

A intermediação pode ser entendida como a atuação de diferentes sujeitos políticos revestidos de identidade representativa de um determinado grupo (movimento negro, de mulheres, socioambientalista, indígena, homossexual, etc), que juntamente com os movimentos e organizações tradicionais, se inter-relacionam para transformar demandas em direitos (Moroni, José, p. 252).

Nesse contexto, merece destaque o papel dos “brokers” nessas instituições como intermediadores entre a sociedade e o Estado. De acordo com Lavalle et al (2014), os *brokers institucionalizados* são grupos organizados de atores coletivos para cumprirem papéis predeterminados de intermediação (Lavalle et al, 2014, p. 126). Nesse sentido há uma transferência de recursos e autoridade de outros atores, adquirindo dessa forma, uma relação organizacional com a finalidade de interlocução com o Estado. Tal fato também

corrobora com a ideia de fortalecimento da sociedade nesses espaços, evidenciando cada vez mais seu papel na interlocução com o Estado.

Além disso, a participação em espaços institucionalizados como os conselhos gestores de políticas públicas, é uma atividade que implica a necessidade de representação. A representação pode ser entendida como uma forma de participação com origem extra-eleitoral, cuja identificação de um grupo de indivíduos com um tema ou uma situação vivida por outros indivíduos gera uma espécie de advocacia de temas (Avritzer, 2007). Nesse sentido, cada vez mais organizações criadas por atores da sociedade civil tendem a assumir a função de representante das mesmas em conselhos, pela experiência que têm com problemas em determinadas áreas de políticas.

Ainda nesse contexto, nos conselhos gestores de políticas públicas, as organizações da sociedade civil são legalmente investidas de funções representativas, conforme destaca Almeida (2015). Sendo assim, a representação pode ser vista como o processo por meio do qual se realizam as negociações necessárias à formação de vontades coletivas (Almeida, 2015, p. 66). Tal representação ocorre em instituições híbridas no campo das políticas públicas, ocupadas por membros da sociedade civil e do Estado. Dessa forma, segmentos organizados da sociedade civil se tornam atores centrais na canalização de ideias e informações da sociedade perante o Estado, como interlocutores dos primeiros em relação ao último. Nesse contexto, é comum a presença de representantes eleitos e da sociedade civil em instituições híbridas.

Ainda é importante destacar que os "burocratas da participação" ou os profissionais da participação pública, mesclam ativismo e profissão operando projetos participativos nos governos locais e determinando o alcance das instituições participativas em sua capacidade de inclusão política de grupos historicamente excluídos (Marie-Hélène Sa Vilas Boas, apud, Romão et al, 2020, p.02).

Além disso, os movimentos sociais brasileiros investiram pesadamente em ações por dentro do Estado (Tatagiba et al, 2014, p. 331), carregando consigo todas as ideias, razões e demandas alheias e canalizando-as para dentro do Estado. Outro repertório de interação destacado por Tatagiba et al (2014), que tem papel fundamental nessa questão é a "ocupação de cargos por militantes e ativistas na burocracia". Ao ocuparem esses cargos, esses atores impulsionam que as demandas do segmento da sociedade que representam

sejam internalizadas nas instituições do Estado. Com isso, são potencializadas as demandas da sociedade e a atuação das mesmas nos conselhos.

Ao traduzirem na execução das instituições as ideias e demandas da sociedade, esses burocratas amplificam as informações que circulam nos conselhos, reduzindo, portanto, as distâncias entre a sociedade civil e o Estado.

Nesse contexto percebe-se que os conselhos de políticas públicas são instituições importantes para a condução de políticas, associados à atuação da sociedade civil organizada. Tal atuação pode ser representada por segmentos tecnocráticos como os burocratas, que podem, inclusive, agir como ativistas no interior dessas instituições.

A representação é vista como um critério necessário para que ocorra uma efetiva participação nos conselhos e nesse sentido Almeida et al (2016) destacam que as pesquisas sobre representação nos conselhos têm mostrado a predominância de perfil elitizado de representação, maior influência de representação governamental nos processos decisórios, precariedade de vínculos entre os conselheiros e sua base/entidade, fragilidade de conexão entre os conselhos e a sociedade (Almeida et al, 2016, p.258). Isso mostra uma dificuldade dos conselhos de se articularem com a sociedade.

Além disso, esse predomínio dos representantes governamentais nos conselhos de políticas pode tornar essas instituições "vazias de poder", ao serem manipuladas por governantes como formas de controle que evitam as pressões diretas (Caccia Bava, 2004, apud Fedozzi, Luciano, 2009, p. 209). Isso acaba por retirar os representantes de entidades da sociedade civil dos conselhos, tornando-os instituições descompromissadas com a real democratização das decisões políticas.

A representação, a partir dessas análises feitas pela literatura, fica comprometida e limitada, não sendo exercida de maneira ampla e inclusiva. Isso reflete na indução que a sociedade civil tem sobre a elaboração e a execução das políticas públicas.

Mesmo com papel fundamental na inclusão de atores e representantes da sociedade civil à esses espaços institucionais de participação, os conselhos apresentam limitações que dificultam essa interlocução entre a sociedade e o Estado. Carneiro (2002) destaca um cenário desalentador com falta de recursos, precariedades das instalações físicas, caráter marginal que o conselho ocupa no poder municipal, dificuldades do exercício da

deliberação e a baixa presença dos representantes nas reuniões plenárias (Carneiro, 2002, p. 288).

Conforme destaca Carneiro (2002) em seu estudo sobre os desafios para a institucionalização dos conselhos de políticas públicas, a representação dos membros não-governamentais ainda é bastante limitada. Dessa forma, se constitui como uma representação desigual nos conselhos de nível estadual e local, referentes à assistência social e aos direitos da criança e do adolescente.

Nesse contexto, poucos participam ativamente e a grande maioria não comparece às plenárias. Tal dificuldade de garantir a presença dos representantes da sociedade civil nesses conselhos se dá, segundo a autora, por conta das distintas possibilidades de recursos que cada entidade possui. Isso mostra que "as entidades não são todas iguais e nem todas (talvez muito poucas) têm condições de arcar com os custos da participação e capacidade técnica para intervir efetivamente na agenda e nas deliberações do conselho" (Carneiro, 2002, p. 284,285).

A condição descrita acima evidencia o quanto o conceito de "sociedade civil" é heterogêneo e desigual, podendo haver vários segmentos organizados da sociedade civil com distintas condições, recursos e estruturas para se fazerem presentes em espaços deliberativos. Aliado à isso, são observadas diferenças nas condições entre os próprios membros da sociedade civil, em relação à informação, conhecimento e habilidade técnica para articular politicamente nos conselhos (Carneiro, 2002, p. 285).

Tal fato evidencia como os conselhos encurtam os espaços entre sociedade e Estado e, mostra, como os representantes da sociedade civil têm um papel relevante na execução das demandas da sociedade nesses espaços. Os conselheiros ao assumirem o papel e a responsabilidade de representarem um determinado segmento da sociedade, atuam de forma a canalizar suas demandas ao Estado.

Porém, podem ser observados empecilhos e obstáculos nos conselhos ao exercício da representação, que por sua vez, pode comprometer a sociedade civil nesses espaços. De toda maneira, a representação da sociedade civil é garantida, ainda que enfrente desafios para se realizar de maneira profunda e efetiva. Dessa forma, é possível observar a relevância e aproximação das demandas da sociedade em relação ao Estado nos conselhos, tendo a representação como um caminho para tal.

Além disso, analisar o papel desempenhado pelos “brokers” nos permite avaliar como está ocorrendo a intermediação da sociedade com o Estado. Isso, por sua vez, nos ajuda a compreender a relevância de atuação da sociedade civil e em que sentido os conselhos estão encurtando os espaços entre ambas as partes.

A representação indica em que medida determinados segmentos da sociedade se fazem presentes nos conselhos de políticas públicas. Representar determinado grupo em arenas deliberativas implica no direcionamento de suas ideias para os debates. Aliado à representação, também, faz-se necessário que os processos deliberativos sejam efetivos, de forma que, a mesma não seja apenas simbólica.

Para esse fim, será abordada no próximo tópico a temática da efetividade dos conselhos de políticas públicas, que se relacionam diretamente com a representação. Ao se colocar como uma atividade constitutiva do funcionamento dos conselhos, a representação torna-se um critério necessário para a efetividade dessas instituições no cenário das políticas.

1.3.O PROBLEMA DA EFETIVIDADE DAS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS

O problema da efetividade das instituições participativas também é importante para a análise da pertinência da sociedade civil nos conselhos. A incidência das decisões dos mesmos sobre as políticas pode ser um indicativo de que o papel dos conselheiros é valioso para a condução das mesmas. Além disso, as dinâmicas internas podem sugerir o relevo da sociedade civil e suas demandas nesses espaços e para o Estado.

Segundo Almeida et al (2016), os conselhos tornaram-se parte fundamental do processo de políticas públicas, seja na sua elaboração, execução ou regulação. Aliado à isso, podem impactar positivamente os resultados das políticas públicas, ao aproximar as decisões daqueles que são afetados pelas mesmas. Nesse sentido, é possível perceber ao menos uma dimensão da efetividade dos conselhos, representada por sua capacidade de influenciar determinada política.

Além disso, os conselhos são constituídos formalmente pela representação de organizações da sociedade civil e do governo (Almeida, 2015, p. 56). Em conformidade com isso, essas organizações são legalmente investidas de funções representativas. Isso indica que, as organizações da sociedade civil nos conselhos, façam parte do “constituinte” das políticas nesses espaços.

Também, a efetividade dos conselhos implica na aproximação e no atendimento das demandas da sociedade perante o Estado, uma vez que, seus representantes são membros dessas instituições.

Tal fato indica uma *efetividade da representação*, na qual as instituições participativas abrigam a representação de atores coletivos no processo de formulação de políticas públicas (Almeida, 2015, apud, Rezende, Debora, 2017). Essa condição concede à sociedade civil certa autoridade cuja expressão se dá no poder vinculante sobre políticas públicas. Além disso, permite que atores da sociedade civil expressem os interesses daqueles que representam.

Em outras palavras, as instituições participativas promovem a incidência de atores coletivos nas diferentes fases do ciclo das políticas públicas (Almeida et al, 2016, p. 250). Dessa forma, os atores representantes da sociedade civil possuem uma função de interlocutores das demandas junto aos representantes do Estado.

Por outro lado, a efetividade dessas instituições participativas, pode ser diretamente afetada caso outras dimensões como a deliberação, a participação e a representação enfrentem dificuldades no interior dos conselhos.

Conforme destaca Almeida(2017), em seu estudo sobre os desafios da efetividade e o estatuto jurídico da participação, existem quatro dimensões da efetividade da interação entre Estado e sociedade: participação e deliberação, representação, implementação e articulação (Almeida, Debora, 2017). Dessa forma, a efetividade das instituições participativas fica comprometida caso uma dessas dimensões seja desconsiderada ou subestimada.

Estabelecendo uma conexão com a problemática da efetividade dos conselhos, é importante levar-se em conta a qualidade deliberativa e representativa desses espaços que, também, podem afetar a efetividade dessas instituições. Ao se comprometer a deliberação e a representação nos conselhos, todo o resultado da política proveniente dessa atividade pode sofrer consequências.

As práticas e visões clientelistas das entidades da sociedade civil também formam um empecilho à qualidade da participação nos conselhos, uma vez que, “grande parte das entidades buscam o conselho na tentativa de conseguir recursos para financiar suas atividades, apresentando uma participação muito tímida e mesmo residual nos espaços de

deliberação sobre a política municipal" (Ladeira, 2002, p. 285). Esse clientelismo praticado pelas entidades prejudica o potencial deliberativo dos conselhos ao colocar as possíveis trocas de benefícios e favores com o Estado acima do debate.

Além disso, por ser um tipo de relação entre atores políticos que envolve concessão de benefícios públicos (Carvalho, José Murilo, 1997), estimula que os interesses em pauta sejam avessos à finalidade da política em questão.

Outro fator latente para o contexto é a ligação que a performance dos conselhos tem com a qualidade do governo municipal. Nesse contexto, a sua relevância e, portanto, da sociedade civil, depende do reconhecimento por parte do governo da importância do trabalho desenvolvido por eles. Caso contrário, não existem condições de os conselhos subsistirem nem de a sociedade civil ter alguma representatividade (Ladeira, 2002, p. 288).

Associado à isso, devemos levar em conta a percepção setorial dos papéis do conselho na política, que determinam a posição dos conselhos em relação à outras áreas setoriais abertas à participação, como os fóruns e as conferências (Cortes, 2002b,2011, apud Lavalle et al, 2016, p. 617). A depender da posição e da importância concedida aos conselhos em cada área de política os mesmos podem assumir um caráter burocrático e cartorial. Tal fato gera uma excessiva atenção às regras e à gestão administrativa, o que afeta o controle da referida política e, portanto, a relevância da sociedade civil nesses espaços.

Aliado à isso, os conselhos podem exercer uma função simbólica no sistema deliberativo, conforme destaca Fedozzi (2009). Em muitos casos os conselhos podem apresentar caráter meramente formal, expressando organização frágil da sociedade civil e/ou falta de compromisso governamental com a real democratização das decisões públicas (Fedozzi, Luciano, 2009, p. 209).

Dessa forma, os conselhos podem gastar tempo excessivo em autorregulação, na definição de regras e funções relacionadas à gestão administrativa, fazendo com que os mesmos tenham padrões decisórios pouco diversificados. A partir disso, subentende-se que, diante desse contexto, os conselhos não produzem decisões relevantes para o controle da respectiva política pública.

Corroborando os problemas de representação dos conselhos, citados em tópico anterior, a falta de uma participação paritária entre Estado e sociedade, aliada à dificuldade de presença de debate e contestação, podem inibir a qualidade decisória dos conselhos. Com isso, nada de relevante pode se esperar dos conselhos em termos de sua capacidade de incidência, devido essas desigualdades (Lavalle et al, 2016, p. 615). Isso pode impulsionar que os mesmos desempenhem papéis periféricos no momento da definição de políticas.

Da mesma forma, membros não-governamentais e governamentais possuem disponibilidades, capacidades e conhecimentos muito diferenciados, o que dificulta a realização da dimensão igualitária da participação (Ladeira, 2002, p.285). Essa assimetria informacional e de condições afeta as discussões e os debates, prejudicando a participação e tornando-a menos paritária, plural e democrática. Refletindo por um outro espectro a questão da assimetria da participação e de informações, os atores sociais podem ter capacidade de intervenção diversa. Isso também pode comprometer a qualidade da representação e da deliberação nos conselhos.

Conforme destaca Ladeira (2002), "as exigências de conhecimento minimamente especializado acabam por, paradoxalmente, favorecer a inclusão (nos conselhos) de indivíduos mais bem capacitados, com mais recursos e que nem sempre constituem a expressão viva, ou mais direta, das forças sociais mais atuantes ou a expressão de sua pluralidade (Ladeira, 2002, p. 285,286).

As referidas assimetrias podem, também, gerar dificuldades para que os representantes expressem seus respectivos pontos de vista e obstáculos para guiar as deliberações no sentido de incidir efetivamente sobre as políticas. Além disso, as precariedades de estrutura e condições gerais dos conselhos, podem afetar negativamente a qualidade da deliberação nesses espaços. A falta de destinação de recursos para essas instituições pode levar à não participação por parte de diversos membros, inclusive da sociedade civil. Nesse contexto, os atores passam a enxergar esses espaços como meramente figurativos e sem relevância para o aparato estatal, traduzidas na falta de compromisso governamental com a real função exercida pelos conselhos.

Isso tudo afeta a qualidade da deliberação exercida nesses espaços, uma vez que, membros potencialmente relevantes deixam de participar ou, até mesmo, tenham seus conhecimentos subestimados em relação à um saber técnico específico. Além disso, essas

condições podem diminuir a capacidade dos conselheiros de debater e influenciar as deliberações, limitando o impacto de suas ações no Estado e no curso das políticas públicas.

A partir desses achados pode-se perceber como a qualidade deliberativa dos conselhos fica comprometida, limitando, dessa forma, a atuação da sociedade civil nesses espaços e representando um obstáculo para a aproximação de suas demandas junto ao Estado. As assimetrias de informações e de recursos entre os conselheiros geram uma barreira difícil de ser superada, uma vez que, colocam em debate dois segmentos com relações de força e poder distintas. Além disso, afeta o princípio deliberativo que preza pela liberdade e igualdade das partes nas escolhas dos procedimentos discursivos (Rezende, 2017).

Abordando o assunto de forma detalhada, Rezende(2017) define a igualdade deliberativa, a publicidade e a pluralidade como princípios básicos da efetividade deliberativa. Dessa forma, em decorrência das disparidades entre os atores dos conselhos é possível que a efetividade deliberativa seja afetada. Como efetividade deliberativa Cunha(2009) define a capacidade efetiva das instituições de influenciarem, controlarem e decidirem sobre determinada política pública (Cunha, 2009, p. 113, apud, Rezende, 2017).

Nesse sentido, a efetividade dos conselhos fica comprometida por, muitas vezes, não incluir indivíduos que vivenciam na prática os assuntos-alvo das decisões. Da mesma forma, podem comprometer a efetividade, a falta de regulação na tomada de decisões para que todos os participantes possam oferecer informações úteis. Sendo assim, é importante que essas instituições se dediquem à democratizar o acesso às decisões políticas às quais elas se vinculam.

Por outro lado, também, pode-se discutir a necessidade dos conselhos em garantir a pluralidade, a tolerância política e a real capacidade de todos possuírem as mesmas condições de influenciar a agenda e as políticas. Dessa forma, é necessário que os conselhos avaliem como se processa a interação entre os participantes para que se tenha de fato uma efetividade deliberativa e de participação.

A partir disso, é visto que a qualidade da deliberação pode ser um requisito essencial para que os conselhos sejam efetivos em suas incidências sobre políticas públicas. Dessa forma, fica claro que existem dimensões analíticas do funcionamento dos conselhos, como a deliberação, representação, condições de funcionamento e atividades exercidas, que podem afetar a efetividade dos mesmos.

Por outro lado, mesmo que os conselhos considerem todas as dimensões da efetividade, é possível que os mesmos sejam inefetivos quanto à sua incidência em políticas públicas. Conforme destaca Lavalle et al (2016), escapa da alçada dos conselhos implementar ou mandar acatar suas medidas (Lavalle et al, 2016, p. 619). Dessa forma, mesmo que os conselhos apresentem uma participação plural, com representação paritária e igualdade na contestação entre os membros, é possível que os mesmos não gerem algum impacto no processo decisório. Isso faz com que, de certa forma, a atuação da sociedade civil nesses espaços não tenha alguma relevância para a política pública, distanciando assim, suas demandas e necessidades em relação ao Estado.

Dessa forma, fica evidente como os conselhos e, portanto, a sociedade civil podem ser efetivos na condução de políticas públicas, promovendo uma aproximação entre as demandas da sociedade junto ao Estado. A regulamentação desses espaços como instâncias fundamentais para as políticas públicas bem como o impacto positivo que podem causar nas mesmas por meio de suas atividades, mostram como a sociedade civil pode ser efetiva e relevante para o processo de políticas públicas. Aliado à isso, por aproximarem as demandas da sociedade em relação ao Estado, podem impactar positivamente nos resultados das políticas.

Também se constituem como instituições efetivas do ponto de vista da garantia da participação em seus espaços. Porém, a relevância e aproximação das demandas da sociedade encontra desafios para sua completa realização, ao lidar com questões internas do funcionamento dos conselhos.

Ao analisarmos a efetividade deliberativa e de representação, bem como seus desafios nos conselhos de políticas, é possível perceber como essas dimensões apresentam pontos favoráveis ao protagonismo dos conselhos (e da sociedade civil), no universo das políticas públicas. Além disso, ao considerarmos um cenário no qual os conselhos são apenas uma esfera de participação, dentre as demais existentes, é necessário se atentar para o funcionamento sistêmico dessas instituições. Tanto em relação ao seus diferentes níveis de atuação, como em relação às demais arenas, é importante entender como se dão as conexões entre esses espaços, para que essas instituições sejam de fato efetivas na condução das políticas públicas. É sobre esse tema que trataremos no próximo tópico.

1.4.A PERSPECTIVA SISTÊMICA E O PROBLEMA DAS CONEXÕES

A efetividade das instituições participativas, bem como a representação e a inclusão política podem relacionar-se com a perspectiva sistêmica das mesmas. Todas essas dimensões podem influenciar o sistema deliberativo no qual os conselhos estão inseridos e, dessa forma, impactar sobre o mérito da sociedade civil e da proximidade de suas demandas em relação ao Estado. Dessa forma, torna-se relevante analisar o sistema deliberativo no qual os conselhos estão inseridos.

Nesse sentido é importante destacar como a perspectiva sistêmica aborda a questão da importância da sociedade civil para a condução das políticas em conselhos. É visto que a proliferação de novos espaços de participação político-institucional propiciam o envolvimento direto de cidadãos ou de seus representantes no processo de formulação e implementação de políticas públicas (Cortes et al, 2010, p. 426). Mais do que isso, esses espaços institucionais ao moldarem as formas de atuação e organização de grupos da sociedade civil, desempenham um papel importante de impulsionar que esses grupos passem a fazer parte de uma rede aumentando a articulação entre eles.

A partir disso, é possível pensar em um sistema deliberativo que pode ser interligado por diversos mecanismos, dentre os quais, os próprios atores da sociedade civil. Sistema deliberativo é entendido como uma arquitetura que prevê a interação entre múltiplas esferas e instituições por diferentes formas de comunicação (Faria, 2017, p.01). Para isso, o conceito de Análise de Redes Sociais é fundamental para compreender as relações e conexões entre atores e partes isoladas no sistema. Nesse sentido, a atuação de alguns atores, ao participarem de mais de uma arena deliberativa, é fundamental para a circulação de razões, ideias e informações entre as diversas partes do sistema.

Corroborando com essa ideia, Hugh Heclo propõe uma rede temática na qual um amplo número de participantes articulados entre si e envolvidos em um compromisso intelectual por uma questão movimentam-se constantemente dentro e fora dela (Faria, 2017, p. 07). Nesse contexto, as redes operam em diversos níveis e os atores representam ativistas políticos que buscam moldar uma determinada política pública em questão.

Semelhante à tal ideia de rede, Kingdon propõe a ideia de comunidade de políticas envolvendo uma pluralidade de atores que circulam por diferentes níveis de um sistema buscando intervir nos ciclos das políticas (Faria, 2017, p.07). Dessa forma, a conexão entre as partes do sistema é feita pelos *empreendedores de políticas* que buscam

sensibilizar atores governamentais na formação de uma opinião pública no sentido de influenciar políticas.

Ainda nesse sentido, Sebatir e Jenkins-Smith (1999), estabeleceram um modelo de *coalizão de defesa* no qual grupos políticos compartilham interesses e ideias em um subsistema de políticas públicas, em contraponto a outras coalizões (Faria, 2017, p.07). A partir disso, as coalizões competem entre si e buscam influenciar as instituições para que suas propostas de políticas públicas entrem na agenda governamental.

Neste contexto, a sociedade civil pode apresentar um papel relevante na conexão entre as partes do sistema que vai além da interligação entre arenas de um mesmo subsistema, conectando subsistemas formais à subsistemas informais (conselhos de políticas, fóruns, movimentos, audiências públicas, casas legislativas, etc), se constituindo como atores importantes para o funcionamento adequado do sistema deliberativo (Silva et al, 2016, p. 185).

Nessa perspectiva, é possível que os atores da sociedade civil estabeleçam relações entre os conselhos, ou entre estes e as outras partes do sistema deliberativo. Dessa forma, podem contribuir para a integração do sistema e para a circulação de pontos de vista importantes para as políticas. A partir disso, esses atores conseguem potencializar as demandas da sociedade civil e influenciar as políticas.

Isso indica que a co-participação dos atores da sociedade civil em mais de uma arena (formal ou informal) do sistema é uma boa forma de fortalecer a conexão entre as partes isoladas do sistema. Essa coexistência de processos institucionais e não institucionais está intimamente ligada e relacionada em um contexto de articulação que pode ser executada por membros representantes da sociedade civil, tornando-os agentes politicamente relevantes.

Ao operarem em múltiplos níveis (municipal, estadual e federal), lidando com diversos partidos e suas interações com o Legislativo e interagindo com uma ampla variedade de organizações envolvidas nos processos de políticas, os atores realizam a conexão entre eles, contribuindo para o trânsito de informações e assuntos (Almeida, Débora, 2017).

Nesse sentido, é possível perceber como os atores da sociedade civil podem desempenhar um papel relevante na elaboração e execução das políticas públicas. Ao potencializarem o trânsito de ideias e informações entre os diferentes espaços de participação, contribuem

para que as demandas da sociedade civil se tornem cada vez mais sólidas e presentes nos debates.

Além disso, pode ser destacado o papel fundamental que desempenham, uma vez que, ao conectarem diferentes arenas permitem que informações circulem de forma mais canalizada. Não é simples ampliar o número de atores participantes, dessa forma, a conexão promovida pelos atores da sociedade civil contribui para amenizar o problema de escala do sistema deliberativo.

Por outro lado, a perspectiva dos sistemas deliberativos apresenta problemas de conexões que podem interferir na importância do papel da sociedade civil como conectora desses espaços e, portanto, na definição de políticas públicas. Tal fato pode causar um impacto negativo na confluência de seus interesses junto ao Estado.

Nesse sentido, de acordo com Silva et al (2018) existe uma grande centralidade dos conselheiros governamentais como conectores dos diferentes conselhos nos níveis municipal e estadual com base no critério de co-participação dos atores em mais de uma arena. Tal centralidade ainda pode ser acentuada no nível federal, em função da elevação dos custos de participação da sociedade civil (Silva et al, 2018, p. 23).

De acordo com isso, apesar de os conselheiros representantes da sociedade civil poderem realizar a conexão entre os diferentes conselhos, estes se veem limitados por conta dos custos de participação nesses espaços. Estar presente e participar ativamente das deliberações de um conselho requer disponibilidade de tempo e recursos. Muitas vezes as reuniões ocorrem em horário de expediente facilitando uma presença maior dos representantes governamentais e prejudicando os membros da sociedade civil. Tal fato, segundo Cortes et al (2010), coloca em dúvida a legitimidade dessas instituições, uma vez que, apresentam procedimentos políticos internos pouco democráticos e dominados por gestores e grupos políticos com mais recursos de poder (Cortes et al, 2010, p.427).

A partir disso, fica evidente que as conexões do sistema são mais facilmente realizadas pelos representantes do poder público. Isso, de certa forma, dificulta a aproximação das necessidades da sociedade civil junto ao Estado. Da mesma forma, dificulta que a sociedade civil tenha um papel sólido nos conselhos.

Com o que foi citado é possível perceber como a existência de um sistema deliberativo, com múltiplas arenas (formais e informais), propicia o trânsito de ideias e informações

entre as partes. Essa conexão entre as partes pode ser feita por membros da sociedade civil fazendo com que, dessa forma, esses atores tenham uma centralidade na definição das políticas públicas. O fato de que ideias compartilhadas são importantes para a formatação, compreensão e solução de determinados problemas públicos, faz com que quem exerça esse fluxo de ideias ao longo do sistema tenha um papel central e importante na definição da política.

Porém, a relevância da sociedade civil nesse papel de conexão enfrenta dificuldades em relação ao peso de sua atuação se comparada à de atores governamentais e às dificuldades impostas pelos custos de participação. No entanto, mesmo com desafios, a perspectiva sistêmica das instituições participativas pode explicar como as ideias fluem ao longo da rede e se concretizam em políticas.

Dessa forma, ao abordar o tema da perspectiva sistêmica e das conexões é possível estabelecer um panorama de como gira a engrenagem do sistema deliberativo, identificando seus conectores e arenas interligadas. Isso nos auxilia a compreender quem está fazendo essa ponte entre as diferentes arenas ou entre os diferentes níveis de uma mesma instituição participativa.

Contudo, os conselhos de políticas públicas são instituições participativas que apresentam limitações e desafios para a efetiva participação da sociedade em seu contexto. Devido à essas "fragilidades" presentes no modo de funcionamento dos conselhos, a participação da sociedade civil pode ser dificultada e, muitas vezes, estar desvinculada às decisões em políticas públicas. Sendo assim, a sociedade civil se depara com facilidades e dificuldades nesse cenário, que sugerem uma relevância que pode ser ofuscada em determinados contextos.

De acordo com o que foi discutido ao longo do primeiro capítulo, é possível perceber como a literatura é rica em nos fornecer informações a respeito das regras e do funcionamento dos conselhos de maneira geral. A revisão bibliográfica nos permitiu explorar dimensões importantes para a análise da relevância da sociedade civil nos conselhos, bem como para a aproximação entre a sociedade e o Estado.

Por outro lado, para que tal análise seja ainda mais profunda e fundamentada é necessária uma exploração mais empírica do contexto. Para isso, será abordado ao longo do próximo capítulo o tema da análise dos dados e dos procedimentos metodológicos.

CAPÍTULO 2 – ANÁLISE DE DADOS E DISCUSSÃO METODOLÓGICA

Analisar a relevância de atuação da sociedade civil nos conselhos para a formulação de políticas públicas é uma tarefa que exige um esforço metodológico cuidadoso. Uma vez que, os conselhos gestores são abertos à participação da sociedade civil em seus espaços, é necessário avaliar se tal participação é efetiva do ponto de vista das decisões em políticas públicas.

Conforme destacado, os conselhos possuem uma forma de incorporar cidadãos e associações da sociedade civil nas deliberações sobre políticas, entendida como "partilha do poder" (Borba, 2011, p. 67). Nesse sentido, não incorporam um grande número de atores da sociedade civil e estabelecem sanções em caso de descumprimento do processo participativo. Além disso, os conselhos tornam-se mais democratizantes ao incorporarem atores da sociedade política como participantes da oposição.

Também é possível destacar que as instituições políticas definem oportunidades de participação para os atores sociais a partir de construções institucionais. Nesse contexto a democracia participativa pode ser executada de diversas formas e apropriada por distintos segmentos da sociedade civil. Dessa forma, conforme Borba (2011), o formato institucional dos conselhos gestores está estruturado primordialmente na representação de entidades da sociedade civil.

De acordo com isso, pode ser observada uma estrutura decisória centralizada que inibe a participação direta/individual na maioria dos conselhos. Esses, por sua vez, apresentam limites fixos de assentos que acaba por inibir a participação de segmentos mais amplos. Dessa forma, ocorre uma filtragem da representação por parte dos conselhos que pode impactar em uma "elite" participativa.

Embora seja possível a ocorrência de tal cenário, os conselhos por serem espaços garantidos na legislação, apresentam uma certa autonomia em relação aos projetos e vontades das elites políticas. Com isso é possível que se tenha, conforme Huntington e Nelson (1977), uma participação autônoma, caracterizada pela centralidade social no recrutamento dos participantes. Essa condição indica uma participação fruto de uma escolha individual que é motivada pelo interesse em influenciar decisões governamentais. Nesse contexto, torna-se importante que seja analisada a atuação da sociedade civil nesse cenário, avaliando em que sentido ocorre uma aproximação entre a sociedade e o Estado.

Tal análise é importante, também, pelo fato de os conselhos tratarem de questões amplas para toda a coletividade, no qual se produzem decisões que podem ser caracterizadas como bens públicos (Borba, 2011, p. 71). Dessa forma, é interessante analisar se a sociedade civil está de fato tendo voz nesses espaços para que contribuam para o formato das políticas públicas. Por tomarem decisões sobre temas que envolvem um conjunto de atores, é importante que os conselhos permitam o posicionamento daqueles que são afetados direta ou indiretamente pela política em questão.

Sabe-se, portanto que, a sociedade civil em conjunto com funcionários do governo, representantes de sindicatos, prestadores de serviços e cidadãos controlam as instituições participativas. Dessa forma, é nesse cenário de governança participativa que ocorre a canalização de demandas emergentes na sociedade. Sendo assim, o papel da sociedade civil é utilizar esses espaços para sinalizar suas demandas e preferências políticas ao governo. Com isso, o mesmo pode desenvolver políticas públicas em conformidade com as necessidades dos cidadãos.

Diante disso, é preciso avaliar se de fato os representantes da sociedade civil estão tendo espaço para apresentarem suas demandas e o que pode ser feito para atendê-las. Uma vez que representam usuários de serviços ou potenciais beneficiários da atuação de um conselho, a sociedade civil torna-se um componente chave nesses espaços para a existência de laços entre o governo e a sociedade.

Conforme destaca Wampler (2011), o potencial para os membros do conselho em influenciar os resultados políticos é maior durante o processo de troca das deliberações. Nesse sentido, os planos de governo podem ser alterados para atender às demandas dos membros dos conselhos. Com isso é de vital importância que representantes da sociedade civil tenham um lugar de fala garantido, para que possam apresentar as demandas e necessidades dos cidadãos que representam.

Dessa forma, analisar o contexto das reuniões plenárias, bem como as resoluções advindas das mesmas, é fundamental para se estabelecer a dinâmica das mesmas, e assim avaliar em que sentido os conselhos estão encurtando os espaços entre sociedade civil e Estado. Portanto, no próximo tópico serão apresentadas as possíveis fontes metodológicos para se buscar essas informações, bem como, os desafios próprios dessa tarefa.

2.1. DESAFIOS E FONTES METODOLÓGICAS

A tarefa de analisar a relevância de atuação da sociedade civil nos conselhos de políticas públicas para a definição das políticas é um desafio metodológico. É necessário transformar normas e fatores subjetivos em variáveis e indicadores que possam ser tratados empiricamente para o entendimento da interação entre os atores e as instituições.

Nesse contexto, conforme destaca Cunha et al (2011), é importante compreender a qualidade da representação dos atores envolvidos em relação à inclusão no processo de discussão e decisão. Com isso é necessário atentar-se para a qualidade do processo de tomada de decisão, analisando a sua legitimidade interna. Dessa forma seria possível uma análise empírica da participação.

É importante destacar também a complexidade que envolve a participação da sociedade civil no processo político, caracterizada por várias dimensões que podem ocorrer simultaneamente. A representação exercida por atores da sociedade civil nos conselhos é formada por regras e normas que definem os papéis e funções representativas. Além disso, é formada por incentivos e oportunidades concedidos pelas instituições. Ainda, tal representação pode ser constituída pelo auto entendimento dos participantes e pela participação dentro das relações representativas (Castiglione; Warren, 2006; apud, Cunha et al, 2011, p. 299).

Em conformidade com isso, conforme Tatagiba (2002), os conselhos são espaços de composição plural e paritária, são públicos e dialógicos e com capacidade deliberativa. Nesse sentido, possibilitam que a participação dos diferentes atores nesses espaços seja analisada sob a perspectiva deliberativa (Cunha et al, 2011, p. 304). A partir daí, é possível definir se a sociedade civil atua de forma relevante nos conselhos, bem como, se estes encurtam os espaços entre a sociedade e o Estado.

O sucesso deliberativo, de acordo com Almeida; Cunha (2009), exige que ocorra igualdade na apresentação de razões, ausência de coerção, interatividade e reciprocidade de discurso, discordância entre os participantes, conclusividade, entre outros. A conclusividade, por sua vez, refere-se às decisões coletivas voltadas para o grupo ou para a sociedade em geral. De acordo com isso, é necessário que todos os membros do conselho tenham poder de decisão para que a deliberação seja legitima. Nesse contexto, é possível analisar como ocorre a deliberação em termos de quem participa das

discussões, como está se desenvolvendo a deliberação e o que é objeto das decisões coletivas (Cunha et al, 2011, p. 304).

Para o empenho metodológico discutido é possível realizar uma análise documental das atas das reuniões dos conselhos, uma vez que, se apresentam como uma importante fonte de dados. Esses são documentos que registram os atos de fala e os discursos políticos produzidos pelos atores nas deliberações, sinalizando posições políticas, consensos e propostas (Cunha et al, 2011, p. 305). Sendo assim, as atas permitem analisar o processo argumentativo que, por sua vez, é importante para a deliberação.

Por outro lado, as atas apresentam obstáculos para a análise da deliberação exercida nos conselhos por conta da abrangência de seus conteúdos. Muitas vezes, as atas podem não documentar os acontecimentos, discussões e ideias que são debatidas no momento das reuniões. Dessa forma, é possível que sejam omitidas informações importantes para avaliar a atuação da sociedade civil nesses espaços.

No entanto, as atas são a fonte preferencial para fazer tal análise, uma vez que, são documentos oficiais que registram o processo da deliberação nos conselhos.

Analisá-las, portanto, exige uma leitura qualitativa da fala de cada ator com a sua devida codificação, procurando identificar a existência de princípios que revelem uma aproximação entre a sociedade civil e o Estado nesses espaços. Tal aproximação pode ser sugerida pelo lugar de fala e pela oportunidade de exposição de ideias e informações por atores membros da sociedade civil. De acordo com isso, é necessário interpretar os temas das falas e identificar os atores (segmento que representam no conselho), visando caracterizar o debate que se estabelece nos conselhos (Cunha et al, 2011, p. 305).

Vale lembrar que, devido à multiplicidade de assuntos sobre os quais os conselhos decidem é necessário estabelecer um grau de efetividade deliberativa dos mesmos. Tal estratégia torna-se fundamental, uma vez que, os conselhos podem debruçar-se sobre questões relacionadas à organização interna ou ao planejamento de uma política pública. Nesse sentido, o encurtamento entre sociedade civil e Estado, bem como a incorporação de demandas da sociedade pode ocorrer, preferencialmente, caso o tema da discussão esteja relacionado à uma determinada política.

Além disso, deve ser destacado que ainda que diversos aspectos da deliberação possam ser verificados por meio de atas, esse tipo de documento é insuficiente para outras

análises. Ainda que seja possível analisar a pluralidade, os tipos de decisões e a igualdade, não é possível, por sua vez, analisar as interações que ocorrem em outros espaços do conselho que não as reuniões ordinárias (Cunha et al, 2011, p. 306). Nesse sentido, ficam de fora da análise possíveis processos de barganha e outras formas de interação.

Sendo assim, é necessário analisar quem participa, como são recrutados, que temas discutem e decidem, quando o fazem e com que recorrência (Cunha et al, 2011, p. 307). Todos esses fatores podem impactar na prática participativa e deliberativa exercida no interior dos conselhos de políticas públicas.

Abordados os desafios inerentes de se fazer um estudo metodológico sobre o tema, bem como, a importância de tal empreendimento, será discutido no próximo tópico as possíveis estratégias metodológicas que podem ser usadas para tal fim.

2.2. ESTRATÉGIAS METODOLÓGICAS

Avaliar o funcionamento dos conselhos, bem como a atuação da sociedade civil em seus espaços, apresenta dificuldades por conta da grande variedade de fóruns e processos participativos realizados nos mesmos. Nesse sentido, os conselhos se constituem como um campo heterogêneo o que dificulta a análise empírica de suas configurações, funcionamentos e atividades internas. Além disso, conforme Silva (2011), o funcionamento dos conselhos é parte de um processo político que acontece tanto internamente quanto externamente ao próprio conselho e que envolve uma multiplicidade de atores.

Nesse sentido, é necessário analisar como os diversos atores (societais, estatais, do mercado), politicamente relevantes em cada contexto, se relacionam com tais instituições. (Silva, 2011, p. 235). A partir disso, é possível estabelecer uma análise mais realista sobre os conselhos e seus processos deliberativos.

Nesse contexto, torna-se importante a análise de dimensões centrais que fornecem um panorama do funcionamento dos conselhos, bem como a forma como se dá a atuação e participação da sociedade civil em seus espaços. Conforme Silva (2011), é necessário analisar os *condicionantes político-institucionais,* representados pelos elementos contextuais que incidem diretamente sobre o funcionamento dos conselhos. Essa análise implica verificar qual a posição ocupada pelo conselho em relação aos seus atores. Dependendo da centralidade e importância que tem para os mesmos, podem se constituir

como instituições de deliberação ou desempenhar um papel periférico na condução da política pública.

Além disso, é importante também analisar a posição ocupada pelo conselho no processo de formulação de determinada política. Essas duas dimensões iniciais, nos permitem verificar a possibilidade de incorporação das demandas da sociedade civil para a condução das políticas. Uma vez que o conselho exerça uma função simbólica para uma referida política, nada de relevante deve-se esperar em relação à atuação da sociedade civil no mesmo.

Outra forma de se analisar em que sentido os conselhos encurtam os espaços entre sociedade e Estado é verificando seus regimentos. É preciso analisar as suas atribuições, composição, hierarquias internas, formas de deliberação, entre outros aspectos. Tudo isso pode estabelecer constrangimentos e oportunidades à participação da sociedade, bem como suas competências de atuação nos processos deliberativos.

Ainda segundo Silva (2011), é importante analisar os tipos de recursos detidos pelo conselho (humanos, financeiros, de conhecimento, etc), que são fundamentais para suas atividades cotidianas. Sendo assim, é possível focar nas relações de poder que se estabelecem em seu interior, como o acesso à estes espaços e participação nos mesmos (Silva, 2011, p. 241). Analisar quais atores têm acesso aos conselhos é um indicador do quão relevante é cada segmento para a conformação de determinada política pública. Além disso, indica uma possibilidade de aproximação das demandas de determinado grupo em relação aos membros do governo.

Coelho (2011) reforça a ideia de um debate público mais consistente com a inclusão de um espectro mais amplo de cidadãos na vida pública. Além disso, afirma que, tal inclusão é importante para intensificar a circulação de informações e ampliar a supervisão do processo político. Tudo isso, de acordo com a autora, contribui para políticas públicas mais eficazes e equitativas.

Nesse sentido, o engajamento dos cidadãos e os mecanismos institucionais podem contribuir ativamente para uma governança participativa. A partir disso, fica claro que uma ampla variedade de atores deve ser representada nos espaços participativos, incluindo grupos sociais marginalizados ou não organizados (Coelho, 2011, p. 280). Isso implica esforços de inclusão e representação.

Nesse contexto, construiu-se um modelo que destaca quatro dimensões institucionalizadas de participação social: inclusão, participação, debates e conexões. A dimensão da inclusão permite descrever quem está sendo incluindo e o grau de heterogeneidade dos representantes, conforme características sociodemográficas, políticas e associativas. A dimensão participação, por sua vez, como ocorre a organização das discussões e as práticas de deliberação nas reuniões. Já a dimensão dos debates identifica os temas presentes nas agendas e o conteúdo das discussões. Por último, a dimensão das conexões possibilita descrever os elos dos conselhos com outras esferas e fóruns participativos.

Cada uma dessas dimensões possui formas específicas que nos permitem analisa-las e extrair informações. As variáveis podem ser representadas por análise de perfil socioeconômico e demográfico dos participantes; variação político-partidária e variação no perfil associativo dos participantes. São traduzidas também pela intervenção em debates; método de tomadas de decisão; agenda (quem coordena, questões sob discussão).

Nessa perspectiva, as análises permitiram identificar nos três conselhos analisados, uma composição paritária entre membros do governo e membros da sociedade civil. Tais composições, destacando aqui a dimensão da inclusão, são constituídas de membros de secretarias ou ministérios e representantes de organizações diversas da sociedade civil, que se dedicam à assuntos da criança e do adolescente.

No que diz respeito à dimensão da participação, os dados mostram nos três níveis do conselho de direitos da criança e do adolescente, que os representantes da sociedade civil debateram com maior frequência em relação aos membros do governo. Isso indica que, a sociedade civil apresentou um maior número de falas e considerações por meio de seus representantes nas reuniões.

Já em relação à dimensão dos debates, foram registrados temas diversos como assuntos relacionados à pauta, organização interna, registro de instituições, financiamento, coordenação, Conselho Tutelar, entre outros. O Conselho Municipal se dedicou ativamente à questões relacionadas à pauta, organização interna e registro de instituições, assim como o Conselho Estadual e o Federal. Porém, o CEDCA também se debruçou sobre questões de financiamento das políticas e o CONANDA, atentou-se para assuntos de coordenação, fiscalização e do Conselho Tutelar.

Por último, relacionado às conexões, percebeu-se que os três níveis do conselho estão interligados, de certa forma, através da participação de membros em mais de uma arena. Através das análises feitas nas atas das reuniões, foi possível notar que em diversas reuniões, conselheiros de determinado nível do conselho também participavam das plenárias em outros níveis federativos do conselho. Além disso, temas específicos foram debatidos em mais de um conselho, evidenciando que os mesmos estão conectados pelos temas dos debates.

A partir da análise dessas quatro dimensões é possível estabelecer um panorama geral de atuação e funcionamento dos conselhos, evidenciando suas principais configurações. Além disso, é possível perceber em que medida ocorre uma composição plural e heterogênea nos conselhos. Por outro lado, ainda é possível perceber quem participa das discussões e quais proposições surgem por meio desse processo.

Tudo isso auxilia na análise da forma como ocorre o elo entre a sociedade civil e o Estado, bem como de suas demandas junto ao governo. Resumidamente, analisar tais dimensões nos auxilia a entender os fóruns, bem como gerar informações sobre o papel da estrutura organizacional e dos atores sociais e estatais na definição das políticas. Vale lembrar, ainda, que toda essa sistematização das reuniões, deliberações e proposições feitas pelos conselhos ocorre através da análise de documentos dos mesmos.

Destacadas as variáveis e dimensões possíveis de serem analisadas nas atas dos conselhos, na seção seguinte será apresentada a metodologia utilizada na pesquisa.

2.3. METODOLOGIA DOS ESTUDOS DAS ATAS E RESOLUÇÕES

Buscando analisar questões procedimentais dos conselhos, o presente trabalho recorrerá ao estudo de atas referentes ao Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente no ano de 2019, relativas às esferas municipal, estadual e federal. A análise das atas se baseará em uma leitura qualitativa das mesmas, considerado as falas dos atores. Para o processamento qualitativo dos dados e respectiva codificação será utilizado o programa de análise qualitativa “Atlas Ti”, que auxilia na produção de relatórios estatísticos dos dados.

Mediante isso, será possível analisar quais os mecanismos participativos estão sendo construídos no interior dos conselhos de políticas públicas. Aliado à essa possibilidade, consegue-se estabelecer o grau de importância da sociedade civil para esses espaços, bem como a relação de sua participação com a captação de suas demandas pelo Estado. Além

disso, a preferência de análise focada nas falas dos atores é importante, pois consegue expressar claramente as colocações de cada representante e o conteúdo das mesmas.

A escolha do ano de 2019 foi em virtude do Decreto 9.759 de 11 de Abril do mesmo ano, que passou a representar um obstáculo para a sociedade civil canalizar suas demandas e estabelecer uma articulação mais próxima com o Estado.

De acordo com o Artigo 1º o "Decreto extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal direta, autárquica e fundacional" (Brasil, 2019) e enfatiza em seu inciso I do Artigo 2º os Conselhos como um dos tipos de colegiados para os quais se aplicariam tais limitações.

Com a chegada de Jair Bolsonaro ao poder, em 2019, o Decreto 9.759 promoveu a extinção dos conselhos de políticas públicas não previstos em lei, fato que limitou bastante a participação da sociedade civil na condução das políticas. Além disso, o estabelecimento de uma agenda de confronto aberta contra todos os ativismos fez com que grande parte dos conselhos e outras instituições participativas perdessem força no desenho institucional brasileiro. Nesse sentido, torna-se importante analisar as reações que apareceram nos conselhos desde então.

Nesse contexto de análise qualitativa das atas dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, nos três níveis de governo, as falas dos atores serão tomadas como objeto de análise. Dessa forma, será possível categorizar as discussões desenvolvidas nos conselhos. Para tal, serão utilizadas variáveis de análise que nos permitem abordar qualitativamente o problema de pesquisa.

De forma específica, o trabalho se desenvolverá a partir da seguinte estratégia de análise:

1) Classificação do conselho: Nome do conselho;

2) Classificação do tipo de reunião: ordinária ou extraordinária;

3) Quem fala: identificação do ator da fala (função desempenhada no conselho e segmento que representa);

4) Classificação de temas: a) Pauta (falas que tem o objetivo de conceder a palavra a alguém; b) categorização temática (gestão de serviço, gestão de especialidades, gestão de atendimento, normatização da política, fiscalização, controle de fundo e

financiamento, coordenação entre os níveis da política, questões gerais relacionadas à política, Conselho Tutelar, entre outros).

A partir dessa estratégia de análise das atas, será possível cercar o problema de pesquisa de forma específica a entender como se dá a articulação entre a sociedade civil e o Estado nos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente. Além disso, é a partir dessas codificações que conseguimos identificar os temas das discussões, bem como, quem participa ativamente das mesmas.

Vale ainda destacar que, a análise da dimensão dos debates nos permite identificar os temas presentes na agenda, o conteúdo das discussões, bem como, as proposições que surgem nesse contexto. Tudo isso, contribui para identificarmos a relevância da atuação da sociedade civil nos conselhos, a saber se, suas contribuições são de fato voltadas ao contexto político ou são apenas simbólicas.

Para enriquecer a pesquisa, serão feitas análises nas resoluções dos três níveis do conselho em 2019, de forma a avaliar se o conteúdo das mesmas se mostra colaborativo para as políticas públicas na área. Uma vez que, as resoluções são fruto das reuniões plenárias, o conteúdo dessas evidencia em que medida os conselhos estão aproximando suas demandas em relação ao que é seguido pelo Estado. Para a análise das resoluções será utilizado o Atlas. Ti, Versão 9, assim como feito para as atas.

Dessa forma, esclarecidas as estratégias metodológicas utilizadas na pesquisa, serão apresentados no tópico seguinte os resultados encontrados a partir desse esforço.

3. ANÁLISES QUALITATITVAS DAS ATAS DOS CONSELHOS DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Neste último capítulo serão apresentados os dados que evidenciam o objeto de análise do trabalho, especificamente, a relevância de atuação da sociedade civil nos conselhos de políticas públicas. A partir disso, será possível identificar em que sentido os conselhos encurtam os espaços entre sociedade e Estado. Também, permitirá observar se as ponderações da sociedade civil são consideradas nos processos de construção das políticas.

O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), está vinculado ao Executivo Municipal, mas possui competência para discutir e deliberar sobre quaisquer assuntos referentes à temática da criança e do adolescente. Em sua plenária, o Conselho reúne representantes do poder público e da sociedade civil.

Já o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDCA), representa o espaço de co-participação de representantes do Estado e da sociedade civil no contexto dos assuntos da criança e do adolescente. O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), por sua vez, constitui uma alternativa de interlocução entre atores sociais e estatais para assuntos da área da criança e do adolescente, na esfera federal.

Para o referido trabalho, foram analisadas onze atas de sessões plenárias ordinárias, referentes ao Conselho Municipal, seis atas de sessões ordinárias do Conselho Estadual e quatro atas ordinárias do Conselho Nacional. Todos esses documentos são referentes ao ano de 2019 e apresentam descrições que nos permitem verificar os conteúdos dos debates e das proposições dos atores. Soma-se a isso, as análises das resoluções dos referidos conselhos, no ano de 2019.

As informações coletadas nas análises das atas nos permitem observar os atores que falam, bem como o segmento a que representam (sociedade civil ou Estado). Além disso, evidenciam os conteúdos das falas e das discussões que ocorreram nas sessões.

A partir dessas informações foi possível identificar que a composição governamental dos respectivos conselhos é formada por membros de secretarias ou ministérios de governo, no caso do Conanda. Já a composição social desses espaços, é determinada por membros representantes de sociedades civis diversas que têm seus trabalhos voltados para atenção à criança e ao adolescente. Além disso, comumente nas sessões dos referidos conselhos, registra-se a presença de participantes convidados.

Neste tópico também, será abordado os resultados encontrados através das análises das resoluções dos referidos conselhos para o ano de 2019. A partir de tal análise, é possível identificar se as discussões desenvolvidas nas reuniões dos conselhos estão se traduzindo em resoluções e, consequentemente, atribuir relevância na atuação da sociedade civil nesses espaços.

A seguir, serão apresentados os resultados obtidos através das análises das atas dos conselhos e de suas resoluções, que foram obtidos com o auxílio do software de análise “Atlas.Ti”, versão 9.

3.1. RESULTADOS CMDCA

Neste tópico serão demonstrados os conteúdos das falas dos participantes, bem como, a frequência com que os mesmos realizam pronunciamentos durante as sessões. Os dados são referentes ao conjunto das onze sessões plenárias do Conselho em 2019.

É importante salientar que muitas das falas presentes nas transcrições das atas, representam leituras de pareceres de comissões temáticas ou conversas relacionadas ao andamento geral da reunião, como devolutivas. Além disso, podem representar apenas divulgações de informações ou convites para eventos, por exemplo. Tal fato evidencia que nem todas as falas são frutos de debates ou deliberações.

Em relação ao número de falas, observou-se que os representantes do governo expuseram suas proposições menos vezes que os membros da sociedade civil. Isso indica, que no conjunto de reuniões do CMDCA, em 2019, os conselheiros da sociedade civil debateram ou falaram com maior frequência em relação aos conselheiros do governo. É uma diferença sutil se considerado todo o conjunto de sessões, mas mostra que a sociedade civil obteve maior representação em relação ao número de falas.

Quando analisamos os conteúdos das falas ou das discussões que referem-se à questões internas, regimentais ou à organização e andamento da pauta da reunião, percebemos que esses assuntos representam grande parte das proposições colocadas pelos conselheiros nas reuniões. Diferentemente de falas com conteúdo que podem incidir diretamente sobre políticas da infância e da adolescência, essas proposições indicam questões voltadas à organização interna das reuniões e dos conselhos. Além disso, indicam assuntos gerais como a divulgação de informações, convites e eventos em geral.

Outra temática muito presente nas reuniões do CMDCA é a questão do registro de instituições e seleção de planos de trabalho para parceirização com a prefeitura. As comissões de registro de instituições e de seleção atuam ativamente nas reuniões plenárias, apresentando registros e pareceres em grande parte das sessões ordinárias, em 2019. Os trabalhos dessas comissões estão sempre presentes, conforme observado e representam grande parte dos conteúdos de falas e discussões nas reuniões.

Deve-se destacar, também, a presença proeminente de temas relacionados à normatização e questões gerais. Tal registro decorre da função executora que o

município exerce no sistema de políticas. Ao se incumbir de executar as políticas, os municípios devem estabelecer padrões, normas e referenciais para tal.

Também, os temas relacionados à gestão de serviços, atendimento e especialidades, aparecem com maior frequência nas reuniões do CMDCA que em relação às plenárias dos demais conselhos. Isso se deve ao fato de que a política é executada no município e, portanto, este é o responsável por discutir temas relacionados aos centros de promoção desses serviços.

Em relação ao agregado geral de temas discutidos, percebeu-se que nas reuniões ordinárias do CMDCA, em 2019, os conselheiros frequentemente trataram de assuntos relacionados à organização interna, funcionamento dos conselhos, registro de instituições/ seleção de planos de trabalho e divulgação de informações em geral.

A partir disso, observou-se que na maioria das plenárias ordinárias do Conselho Municipal, no ano de 2019, os conselheiros discutiram ou propuseram temas relacionados à questões internas do conselho ou ao registro de instituições e firmamento de parcerias. Em relação às categorizações temáticas que podem de certa forma incidir diretamente sobre a política ou sobre a área da criança e do adolescente, foram poucas as discussões ou proposições nesse sentido, mas estiveram presentes. Conforme citado anteriormente, temas como gestão de serviços, gestão especialidade, gestão atendimento, normatização/planejamento e controle do fundo e financiamento, foram pouco discutidos ou mencionados pelos conselheiros nas reuniões, em relação aos outros temas citados.

Nesse contexto, ainda, destaca-se os resultados obtidos pelas análises das resoluções do CMDCA, em 2019. De acordo com o que foi observado, as resoluções do referido conselho relacionam-se a temas de organização interna, Conselho Tutelar e Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Em conformidade com os temas de discussão observados nas reuniões, as resoluções relacionadas à organização interna do conselho representam uma tradução do que foi deliberado nas plenárias.

Dessa forma, os achados sintetizam a atuação de membros do conselho no contexto de suas reuniões plenárias em 2019, abordando as frequências de falas provenientes de representantes da sociedade civil e do governo. Os resultados também abordam os assuntos debatidos nas reuniões bem como o conteúdo das falas dos representantes. Além disso, tratam dos principais assuntos das resoluções do CMDCA, em 2019.

Esses são indicativos do tipo de atuação e relevância que os membros da sociedade civil exercem no conselho, uma vez que, mostram do que estão falando, o quanto estão falando e o quê estão discutindo ou apreciando nas plenárias, bem como, evidenciam se as suas colaborações e discussões estão se traduzindo em resoluções.

3.2. RESULTADOS CEDCA

Assim como citado anteriormente, as análises feitas para o CEDCA são similares às análises do conselho municipal. Dessa forma, foram analisadas as falas e o contexto das discussões ocorridas nas reuniões.

Para o CEDCA, foram analisadas seis atas das sessões ordinárias do conselho no ano de 2019. Todas elas apresentam falas ou contextos e temas dos debates desenvolvidos ao longo das reuniões.

Analisando especificamente as falas dos conselheiros, percebe-se que nas reuniões do CEDCA os membros da sociedade civil pronunciam mais que os representantes do governo. Nesse sentido, assim como observado nas plenárias do conselho municipal, a sociedade civil possui maior expressividade no CEDCA, em termos de quantidade de falas ou proposições dos conselheiros.

Ao serem analisados os conteúdos das falas ou dos debates, observa-se que assuntos relacionados à organização interna possuem grande destaque nas reuniões do conselho, assim como registrado para o CMDCA. Nesse sentido, temas como composição de comissões temáticas, eleições de conselheiros, participação dos conselheiros em eventos e participação em conferências são bastante comuns nas falas e discussões do conselho. Além disso, questões relacionadas à pauta são predominantes no decorrer das reuniões, como, definição e aprovação da pauta, funcionamento da reunião e das votações. A categoria de informes e convites, por sua vez, possui menor expressividade.

Diferentemente das sessões do conselho municipal, no CEDCA, não foram registradas falas ou proposições relacionadas ao registro de instituições, para as sessões plenárias ordinárias de 2019. Por outro lado, observou-se forte presença de debates e falas relacionados ao controle do fundo e financiamento. Nesse contexto, registrou-se com maior frequência a menção ou discussão de temas que se relacionam a recursos do fundo (Fundo da Infância e da Adolescência), captação de recursos para o fundo e critérios de partilha e divisão dos mesmos.

Por outro lado, houveram poucas falas ou discussões sobre temas que pudessem de alguma forma incidir diretamente sobre a política. Assim como nas reuniões do conselho municipal, temas como normatização/planejamento, gestão de serviços, gestão especialidade e gestão atendimento, foram pouco mencionados nas sessões.

A partir das análises, é possível perceber a forte presença de debates ou falas relacionadas ao fundo e ao financiamento, e um registro sutil de categorias que pudessem incidir diretamente na política de alguma forma.

Por outro lado, através das análises feitas nas resoluções do CEDCA, em 2019, notou-se que o tema do Fundo Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente obteve maior frequência nas resoluções expedidas pelo conselho. Temas como Fundo da Infância e da Adolescência, Conselho Tutelar e Conferência Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente também estiveram presentes nas resoluções do CEDCA em 2019.

Com isso, fica claro que nas reuniões plenárias do conselho estadual, em 2019, os conselheiros, da mesma forma que o fizeram os conselheiros do CMDCA, dedicaram-se mais à assuntos sobre organização interna e sobre ao funcionamento das reuniões. Além disso, debateram e falaram com grande frequência sobre questões do fundo e do financiamento, contrariamente ao que foi observado nas reuniões do conselho municipal. Nesse contexto, assuntos como normatização de planos e projetos, serviços especializados e básicos para atendimento de crianças e adolescentes, não entraram nas pautas de discussões do conselho.

O resultados das análises das resoluções, por sua vez, traduzem de certa forma os temas discutidos nas reuniões.

3.3. RESULTADOS CONANDA

As análises das atas do CONANDA, seguiram a mesma linha metodológica das demais, sendo analisadas as falas e os temas dos debates nas reuniões. Foram analisadas quatro atas referentes às sessões ordinárias de 2019. Todas as atas apresentam o contexto dos debates e deliberações, bem como, transcrições que indicam as falas dos conselheiros na reunião.

Tratando primeiramente das falas dos conselheiros percebe-se, assim como nas reuniões dos demais conselhos analisados, que os conselheiros da sociedade civil apresentam mais proposições que os conselheiros governamentais, em termos de

quantidade de falas. Conforme observado nas análises, os representantes da sociedade civil se posicionam com maior frequência nas reuniões. Vale destacar que, aqui tratamos apenas sobre o resultado geral da frequência de falas dos conselheiros e dos segmentos que representam, sem destacar o conteúdo das mesmas.

Assim como os demais, o CONANDA dedica grande esforço à assuntos relacionados à organização interna, funcionamento da pauta e ao espaço para os informes nas reuniões. Dessa forma, discutiu-se muito nas sessões do conselho em 2019 sobre composição interna, composição de comissões temáticas, ordem da pauta, apresentação e aprovação da mesma. Além de falas e assuntos relacionados à divulgação de informações e eventos.

De acordo com as análises feitas, os conselheiros do CONANDA, em suas sessões ordinárias, trataram com certa frequência de temas relacionados ao controle do fundo e financiamento, assim como ocorrido nas reuniões do conselho estadual. Porém, debateram e propuseram com certa frequência também sobre monitoramento e avaliação da rede como um todo (fiscalização), coordenação e articulação entre as diferentes esferas, e sobre questões relacionadas à gerência e ações fora das atividades do conselho (questões gerais relacionadas à política).

Os conselheiros também falaram e discutiram sobre assuntos do Conselho Tutelar, questões gerais que abrangem outros temas, e estabeleceram diagnósticos sobre a situação da área da criança e do adolescente. Em menor escala, debateram e propuseram sobre normatizações e estabelecimento de padrões e referenciais, e trataram de questões mais amplas relacionadas à outros órgãos ou níveis de governo e que não se relacionam com a política diretamente, mas podem afetá-la.

Já em relação às resoluções do CONANDA em 2019, as análises mostraram que o tema do Fundo Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente esteve presente integralmente em todas as resoluções produzidas pelo conselho.

Dessa forma, as análises das atas das sessões ordinárias do CONANDA, em 2019, mostraram que nesse conselho, os assuntos debatidos e pronunciamentos representam uma maior diversidade de temas. Nesse contexto, puderam ser observados falas e discussões à respeito de normatização de planos e resoluções, bem como, avaliações de projetos de lei relacionados ao Conselho Tutelar, por exemplo. Porém, ainda assim, os conselheiros do Conanda, dedicaram grande esforço à tematização e debates

referentes à organização interna e à pauta, como discussão de conferências nacionais e forma de funcionamento de votações. Por outro lado, assim como nos demais conselhos analisados, as resoluções do Conanda também conformam os assuntos debatidos em suas plenárias.

3.4. ANÁLISE DOS RESULTADOS

De acordo com a proposta do trabalho em analisar a relevância de atuação da sociedade civil nos conselhos de políticas públicas, foram realizadas análises nas atas e resoluções dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, referentes aos três níveis de governo, no ano de 2019. Para que fosse possível abordar o tema, focou-se na análise das falas dos conselheiros e dos contextos dos debates nas reuniões, bem como, no conteúdo das resoluções produzidas. A partir disso, foi possível estabelecer um panorama de atuação da sociedade civil nos conselhos, bem como, a linha de atuação da mesma nas plenárias.

Neste tópico serão apresentados os gráficos que sintetizam os resultados encontrados pelas análises, bem como, algumas discussões decorrentes disso.

Conforme destacado tópicos anteriores, vimos como se dá a atuação da sociedade civil nos conselhos, do que falam e o quanto falam. Além disso, conseguimos explorar os contextos dos debates e das deliberações, determinando assim o grau de relevância das proposições feitas pelos conselheiros e de suas decisões.

De acordo com a análise dos dados, percebeu-se que a sociedade civil possui uma maior proeminência de falas e proposições nas reuniões em relação aos conselheiros do governo. Tal fato deve-se, muitas vezes, por conta da composição do quórum das reuniões. A partir do que foi observado na leitura das atas, as sessões dos conselhos dos três níveis federativos, eram compostas paritariamente por conselheiros governamentais e da sociedade civil. Porém, na maioria das reuniões observou-se uma sutil prevalência de conselheiros da sociedade civil em relação aos governamentais.

Analisando por uma outra perspectiva, é possível que tal “vantagem” da sociedade civil em relação à quantidade de proposições nas reuniões, se deva ao fato dos temas colocados em discussão. A depender da comissão que esteja apresentando a relatoria, por exemplo, é possível que conselheiros da sociedade civil tenham mais espaço de fala que os demais. Existem comissões temáticas que são coordenadas por membros da sociedade civil, ficando a relatoria por conta do respectivo conselheiro. Isso faz

com que os conselheiros da sociedade civil tenham um maior volume de falas e proposições nas reuniões.

De todo modo, registrou-se uma maior presença de falas e proposições de conselheiros da sociedade civil nas plenárias ordinárias dos três conselhos, em 2019. Isso implica que, para as referidas reuniões a sociedade civil, do ponto de vista da quantidade de exposições e falas, obteve uma certa relevância para o funcionamento dos conselhos. Nesse sentido, seus posicionamentos foram relevantes para que os debates e as discussões acontecessem nesses espaços.

Por outro lado, percebemos que a maior parte dos temas debatidos e colocados em votação nas sessões, referem-se à assuntos de organização interna e às pautas das reuniões. Isso indica que, as considerações dos conselheiros da sociedade civil, muitas vezes, direcionam-se aos assuntos que serão debatidos nas reuniões e à forma como o conselho irá se organizar internamente. De acordo com as análises, grande parte das proposições e falas dos conselheiros da sociedade civil estão relacionadas à eventos, conferências realizadas pelo conselho, composição de comissões temáticas, representações externas, leitura e aprovação de tópicos da pauta, entre outros. Todos esses temas, relacionam-se com a dinâmica de funcionamento dos próprios conselhos e das reuniões plenárias.

É importante destacar que, tais discussões à respeito de assuntos da pauta podem ser muito relevantes para o desenho final da política. Uma vez que, a partir das reuniões do conselho se desdobram resoluções importantes para a conformação da política, é determinante que o controle e o debate sobre a pauta das reuniões tenha uma função primordial para a confecção de políticas para crianças e adolescentes. A partir da escolha dos temas que serão discutidos nas plenárias é que se define as prioridades e as questões importantes para a política.

Referente ao conselho municipal, é relevante que grande parte das discussões desenvolvidas nas reuniões esteja relacionada ao registro de instituições. Uma vez que, em um pacto federativo como o brasileiro a execução das políticas fica à cargo dos municípios, é de se esperar que o conselho municipal se debruce sobre assuntos voltados à realização do serviço ou atividade. O registro de instituições, bem como a seleção de projetos para parceirização com a prefeitura, representam integralmente o desenho da execução da política. É a partir desses registros e seleções que a política

será executada na prática a partir de projetos e entidades destinadas à tal fim. Dessa forma, as atividades do conselho municipal estão em conformidade com as funções do município de responsabilidade sobre a execução da política propriamente dita.

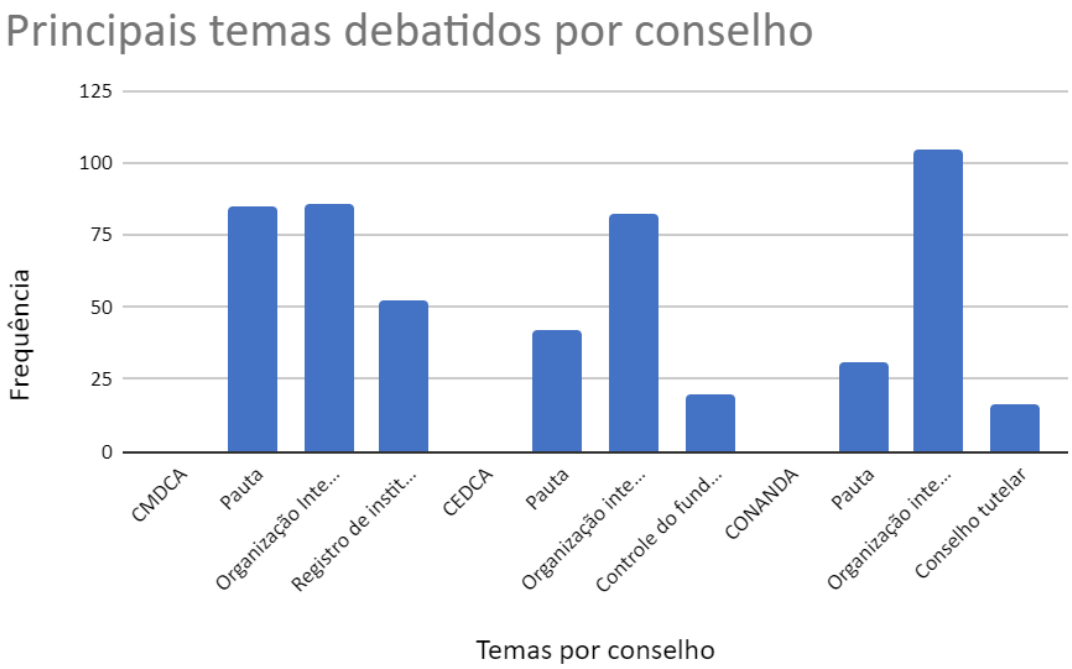
Além disso, no caso específico do CEDCA podemos destacar a importância de se discutir nas suas reuniões o controle do fundo e do financiamento da política para crianças e adolescentes. Em conformidade com o que foi citado anteriormente, federativamente os estados não possuem atribuições de execução das políticas. Nesse sentido, eles devem coordenar e controlar o repasse de recursos para que as mesmas sejam executadas pelos municípios. Com isso, é extremamente importante que nas reuniões do CEDCA, os conselheiros discutam e deliberem sobre o financiamento da política, corroborando com as devidas atribuições dos estados.

Já em relação ao CONANDA, também é razoável que grande parte das discussões tenham se desenvolvido em torno de assuntos ligados ao Conselho Tutelar. Por ser considerado o "guardião" do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), o Conselho Tutelar deve zelar por tudo que está definido no Estatuto. Dessa forma, ao se atentarem para temas relacionados ao Conselho Tutelar, os conselheiros do Conanda exercem um papel fundamental para a coordenação e controle de tudo relacionado à área da criança e do adolescente.

Outro tema importante que é discutido em pelo menos duas arenas é a questão do fundo e do financiamento. Em reuniões do CEDCA e do CONANDA o tema é debatido com maior frequência e isso indica que o referido tema se coloca como um conector dos dois conselhos. Ao ser discutido nos dois níveis do conselho, o tema do financiamento pode ser considerado um instrumento de conexão entre as referidas arenas, que se concretiza com a circulação de ideias e/ou representantes comuns nos fóruns.

Paralelamente, as discussões relacionadas ao tema das conferências, estaduais ou nacionais, também é muito importante. A composição das conferências inclui membros representantes da sociedade civil, contribuindo assim, para uma maior aproximação entre esse segmento e o Estado. Além disso, por terem um papel de estabelecer os rumos e prioridades das políticas públicas, as conferências são fundamentais para a consecução das mesmas.

Gráfico 1 – Principais temas debatidos pelos conselhos.



Fonte: elaboração própria

Todavia, os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, mostraram-se abertos à participação da sociedade civil em seus espaços de discussões. Nesse cenário, os conselhos encurtam os espaços entre a sociedade civil e o Estado, na medida em que se constituem como instituições permeáveis à participação social. Além disso, conforme observado através das análises das atas, os conselhos reservam em seus regimentos internos espaços importantes à membros da sociedade civil.

Além de garantirem a composição paritária entre sociedade civil e poder público, em seus espaços, foi observado que conselheiros membros da sociedade civil ocupavam posições relevantes nos conselhos, como membros da mesa diretora. Nos conselhos municipal e nacional de direitos da criança e do adolescente, o cargo de vice-presidente do conselho, para o ano de 2019, foi reservado para conselheiro membro da sociedade civil. Já no conselho estadual, cabia ao conselheiro da sociedade civil a presidência do mesmo.

Essas questões são relevantes, uma vez que, membros da mesa diretora possuem autonomia para acrescentarem ou retirarem pontos de discussão nas pautas das reuniões. Desse modo, têm a prerrogativa de controlarem os assuntos a serem debatidos, determinando o que poderá ser votado. Importante lembrar que, mesmo que tenham autonomia para estabelecer a agenda, é necessário que a mesma seja

aprovada em votação pelos demais conselheiros, mas de toda forma, é uma maneira de induzir e dar direcionamento específico às discussões.

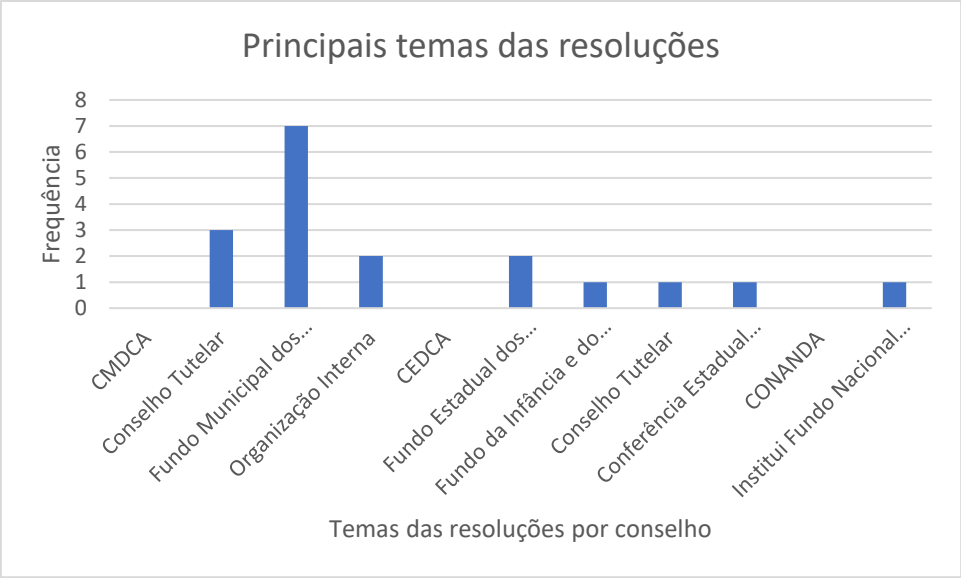
Ainda é importante destacar o conteúdo das resoluções dos conselhos no ano de 2019. Para o CMDCA, as resoluções fazem referência à assuntos do Conselho Tutelar, ao Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e à organização interna. Tais resoluções evidenciam como o conselho municipal está conduzindo a execução das políticas nessa área. Ao definir resoluções ligadas ao FMDCA, o conselho e, portanto, os conselheiros, estão estabelecendo regras, procedimentos e prioridades para orientar a execução das políticas.

Em relação ao CEDCA, suas resoluções trataram de assuntos do Fundo Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente, Fundo da Infância e do Adolescente, Conselho Tutelar e Conferência Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente. Nesse sentido, o conselho estadual se mostra ativamente importante na definição de regras e prioridades para a conformação das políticas na área. Como citado anteriormente, resoluções ligadas à questões do fundo definem procedimentos e autorizam gastos de recursos nas políticas públicas e, com isso, direcionam para onde vão os investimentos e qual o seu tamanho. Referente às resoluções sobre a conferência estadual, tal fato indica que o CEDCA se mostra ativo na definição de prioridades e rumos que devem ser tomados nas políticas para crianças e adolescentes.

Já em relação ao CONANDA, suas resoluções foram integralmente definidas em termos do Fundo Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Isso mostra, mais uma vez, como o conselho está presente e atento aos rumos, prioridades e procedimentos que a política deve seguir, direcionando dessa forma, o desenho a ser seguido nas políticas para crianças e adolescentes.

Importante destacar, ainda, que as resoluções relacionadas ao Conselho Tutelar, observados no CEDCA e CMDCA mostram que tais espaços permanecem em constante observância e vigilância das regras que fundamentam todas as ações na área da criança e do adolescente.

Gráfico 2- Principais temas das resoluções por conselho.



Fonte: elaboração própria.

De acordo com o observado, fica evidente, a partir das análises feitas nas atas das sessões ordinárias dos três níveis do conselho em 2019 e das respectivas resoluções, que a sociedade civil possui uma atuação relevante nos conselhos de políticas para crianças e adolescentes, ao apresentarem grande volume de falas, proposições e considerações nas reuniões. Além disso, aproximam-se do Estado nos conselhos, uma vez que, ocupam lugares importantes na composição interna e têm sua participação garantida regimentalmente. Ainda pode ser destacado, referente ao período analisado nos referidos conselhos, que a sociedade civil direciona, na maioria das vezes, suas demandas para a consecução das políticas, uma vez que, inserem-se em discussões e constroem proposições relacionadas à temas que influenciam a política propriamente dita. Dessa forma, o desenho institucional dos conselhos propicia que a sociedade civil tenha um papel relevante e próximo do Estado nas reuniões e na conformação do escopo das políticas para crianças e adolescentes.

Por outro lado, o fato de as resoluções produzidas pelos conselhos estarem alinhadas com aquilo que é discutido nas sessões plenárias, evidencia que a sociedade civil por se fazer presente e ativa nas reuniões e tem um papel relevante para as decisões produzidas, que por sua vez, incidem sobre as políticas para crianças e adolescentes.

Sendo assim, mostrou-se que a sociedade civil possui um papel relevante nos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, com quantidade de falas

proeminentes e proposições direcionadas à conformação das políticas, de maneira geral ou específica. Dessa forma, através de sua participação nas reuniões dos conselhos, a sociedade civil ajuda a definir os rumos a serem traçados pelas políticas destinadas à crianças e adolescentes. Por último, a sociedade civil se encontra mais próxima do Estado nos conselhos ao contribuírem para as discussões nas plenárias e, consequentemente, influenciarem as resoluções produzidas a partir das mesmas, que por sua vez, irão orientar as ações do Estado na área da criança e do adolescente.

Apresentou-se neste tópico os gráficos com os respectivos resultados encontrados nas análises, referentes às atas e às resoluções. Isso é importante para sintetizar os achados da pesquisa e estabelecer um panorama de como atua a sociedade civil nos conselhos de políticas. Dessa forma, a exposição desses achados é fundamental para se definir conclusões a respeito do problema de pesquisa do trabalho. Esse ponto será discutido a apresentado no próximo tópico.

4. CONCLUSÃO

Levando-se em conta o problema de pesquisa definido para este trabalho, especificamente a pergunta: "Em que sentido os Conselhos Gestores de Políticas Públicas encurtam os espaços entre sociedade civil e Estado?", podemos tecer algumas conclusões a partir dos resultados encontrados pelas análises. A partir das análises feitas nos documentos dos conselhos para o ano de 2019, observou-se que os conselhos de políticas aproximam sociedade civil e Estado ao funcionarem como uma interface entre ambos os segmentos representados. Por possibilitarem uma participação plural e paritária, os conselhos gestores de políticas criam um cenário de encontro e relação direta entre a sociedade e o Estado, fazendo com que este se torne cada vez mais próximo às demandas e posicionamentos da primeira. Além disso, por se apresentarem receptivos à atuação da sociedade civil em seus espaços, o que inclusive é comprovado a partir de suas resoluções, os conselhos encurtam ainda mais as distâncias entre sociedade civil e Estado, ao traduzirem em resoluções e, portanto, na conformação das políticas aquilo que é apresentado e discutido em seus espaços.

De acordo com a intenção de demonstrar a relevância de atuação da sociedade civil nos conselhos de políticas públicas, ficou evidente com as conclusões das análises das atas e das resoluções, que tal relevância é exercida ativamente nesses espaços. Do ponto de vista da presença nos debates, a sociedade civil possui uma certa proeminência em relação aos conselheiros do governo. Mas conforme destacado

anteriormente, tal “supremacia” pode ser explicada pela composição da plenária ou das comissões internas.

Além disso, a maior parte das proposições e dos debates registrados nas atas analisadas é referente à assuntos da organização interna ou temas que formam a base para as políticas para crianças e adolescentes. Dessa forma, os conselheiros dedicam grande esforço à discussões do funcionamento interno do conselho, composição de comissões, bem como, organização e aprovação de pautas das plenárias. Isso mostra o quanto os debates e proposições, que são colocados nas reuniões, contribuem para uma incidência relevante sobre as políticas para crianças e adolescentes, uma vez que, definir a dinâmica das configurações internas do conselho está diretamente ligado à delimitação do que será debatido, como será colocado o tema e quem terá lugar de fala nessas ocasiões.

Além disso, de certa forma, pode-se dizer que os conselhos possibilitam uma aproximação entre sociedade civil e o Estado, ao garantirem que membros da sociedade civil ocupem posições importantes nos mesmos. Conforme observado nas análises das atas, a ocupação de cargos na mesa diretora como presidência ou vice-presidência do conselho, possibilitam que atores da sociedade civil interfiram de alguma forma na direção das discussões. A possibilidade de definir pontos da pauta, bem como a condução da mesma, permite um encurtamento da distância entre sociedade civil e Estado, ao estabelecer aquilo que será prioridade ou ponto de atenção na área da criança e do adolescente.

A partir dos pontos de pauta que são colocados para discussão, estabelece-se uma aproximação entre as prioridades de discussão da sociedade civil e do Estado. Percebe-se uma indução do foco de atenção naquilo que se pretende apresentar, fazendo com que o Estado esteja mais próximo das prioridades e razões da sociedade civil.

Percebe-se também uma postura marcante dos conselheiros, inclusive da sociedade civil, em relação ao interesse de realmente atuarem na definição de políticas. Os registros das atas mostram um universo de assuntos que podem influenciar a política, presentes nas pautas das reuniões. As pautas, em sua maioria, apresentam temas que contribuem direta ou indiretamente para o desenho final da política. Por outro lado,

as resoluções também corroboram essa influência, ao apresentarem conteúdos que orientam a gestão das políticas.

Dessa maneira, pode-se então concluir que, a sociedade civil possui um papel relevante dentro dos conselhos de direitos da criança e do adolescente, por apresentar poder de decisão nesses espaços e contribuir para as colocações e deliberações exercidas. Também possuem uma atuação relevante, por participarem de discussões e decisões que são importantes para a configuração das políticas, em cada nível do conselho. Além disso, os conselhos encurtam os espaços entre sociedade civil e Estado por garantirem a representação da mesma, bem como, igualdade na apresentação, ausência de coerção, interatividade e conclusividade. Isso tudo indica que, a sociedade civil encontra nos conselhos um espaço livre e receptivo para suas demandas, razões e posicionamentos, possibilitando-a tecer decisões, ou contribuir para as mesmas, voltadas para a sociedade.

Ao evidenciar uma relevância da atuação da sociedade civil nos conselhos de direitos da criança e do adolescente, o trabalho contribui para o estabelecimento de um panorama das atividades desses espaços. De modo que, além evidenciar a dinâmica de atuação da sociedade nas plenárias, também, mostra os conteúdos de discussão sobre os quais os conselheiros estão se debruçando. Isso implica em uma análise mais ampla da participação ativa da sociedade civil no contexto das políticas para crianças e adolescentes.

As instituições democráticas, como os conselhos de políticas públicas, pode-se dizer, apresentam qualidade nos debates exercidos em seus espaços. Isso implica que as discussões e temas presentes nos fóruns são relevantes para a composição e execução das políticas. Além disso, tornam mais próximos dois segmentos historicamente inter relacionados; sociedade civil e Estado.

O interesse pessoal e a preocupação com o lugar ocupado pela sociedade civil nos debates em políticas públicas motivaram a execução deste trabalho. Além disso, por meio dos resultados encontrados, espera-se que outros gestores públicos dediquem mais tempo ao assunto, que pode contribuir para o enriquecimento e fortalecimento da democracia.

5. REFERÊNCIAS

ABERS, Rebeca. SERAFIM, Lizandra. TATAGIBA, Luciana. Repertórios de interação Estado-Sociedade em um Estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. Dados, vol.57, nº2, Junho de 2014.

ALMEIDA, Carla. CARLOS, Euzeneia. SILVA, Rafael de. Efetividade da Participação nos Conselhos Municipais de Assistência Social no Brasil. Opinião Pública, 2016.

ALMEIDA, Carla. CAYRES, Domitila Costa. TATAGIBA, Luciana. Balanço dos Estudos sobre os Conselhos de Políticas Públicas na Última Década. Lua Nova, Abril de 2015.

ALMEIDA, Carla. Da participação à representação política. Interseções: Revista de estudos interdisciplinares, Janeiro-Junho de 2015.

Atas. Disponível em: < http://conselhos.social.mg.gov.br/cedca/index.php/2014-05-02-11-22-15/atas-publicacoes>. Acesso em: 06 de Novembro de 2021.

Atas de reuniões. Disponível em: < https://www.gov.br/participamaisbrasil/atas-conanda>. Acesso em: 06 de Novembro de 2021.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. Opinião Pública, Junho de 2008.

ALMEIDA, Debora Cristina Rezende de. Os desafios da efetividade e o estatuto jurídico da participação: a Política Nacional de Participação Social. Sociedade e Estado, Setembro-Dezembro de 2017.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. Opinião Pública, Novembro de 2012.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. Dados: Revista de Ciências Sociais, 2007.

BORBA, Julian. Participação política como resultado das instituições participativas: oportunidades políticas e o perfil da participação, Cap.4, Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação, vol.7, Diálogos para o Desenvolvimento. Organizador Roberto Rocha C. Pires. IPEA. Brasília, 2011.

BRASIL. Constituição (1988). Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília, 05 de Outubro de 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> . Acesso em: 15 de Novembro de 2021.

BRASIL. Decreto nº 8.243, de 23 de Maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social e dá outras providências. Brasília, 23 de Maio de 2014. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm > . Acesso em: 15 de Novembro de 2021.

BRASIL. Decreto nº 9.759, de 11 de Abril de 2019. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Brasília, 11 de Abril de 2019. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm >. Acesso em: 15 de Novembro de 2021.

CARNEIRO, Carla Bronzo. Conselhos de Políticas Públicas: desafios para sua institucionalização, 2002.

CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. Dados, Revista de Ciências Sociais, vol.40, nº2, 1997.

COELHO, Vera Schattan. Uma metodologia para análise comparativa de processos participativos: pluralidade, deliberação, redes e política de saúde, Cap.19, Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação, vol.7, Diálogos para o Desenvolvimento. Organizador Roberto Rocha C. Pires. IPEA. Brasília, 2011.

Composição. Disponível em: < https://www.gov.br/participamaisbrasil/composicaoconanda>. Acesso em: 06 de Novembro de 2021.

Composição. Disponível em: < http://conselhos.social.mg.gov.br/cedca/index.php/2014-05-02-11-21-28/composicao>. Acesso em: 06 de Novembro de 2021.

Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente. Disponível em: < http://social.mg.gov.br/direitos-humanos/conselhos-e-comites/conselhos/conselho-estadual-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-cedca> . Acesso em: 06 de Novembro de 2021.

Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Disponível em: < https://prefeitura.pbh.gov.br/smasac/conselhos/cmdca>. Acesso em: 06 de Novembro de 2021.

Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Disponível em: < https://www.gov.br/mdh/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselho-nacional-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-conanda/conanda#:~:text=Criado%20em%201991%20pela%20Lei,e%20do%20Adolescente%20(ECA)>. Acesso em: 06 de Novembro de 2021.

CORTES, Soraya Vargas. SILVA, Marcelo Kunrath. Estudos de sociologia (Araraquara). Araraquara, SP. Vol. 15, n. 29 (2010), p. 425-444.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins. ALMEIDA, Debora Cristina Rezende de. FARIA, Claudia Feres. RIBEIRO, Uriella Coelho. Uma estratégia multidimensional de avaliação dos conselhos de políticas: dinâmica deliberativa, desenho institucional e fatores exógenos, Cap.20, Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação, vol.7, Diálogos para o Desenvolvimento. Organizador Roberto Rocha C. Pires. IPEA. Brasília, 2011.

Estrutura. Disponível em: < https://prefeitura.pbh.gov.br/smasac/cmdcabh/estrutura>. Acesso em: 06 de Novembro de 2021.

FARIA, Feres Claudia. Sistema deliberativo, formas de conexão, e inclusão política: alcance teórico e prático. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol.32, nº95, 2017.

FEDOZZI, Luciano. Democracia participativa, lutas por igualdade e iniquidades da participação. Participação, Democracia e Saúde, Rio de Janeiro, 2009.

FUKS, Mario. PERISSINOTTO, Renato. Recursos, decisão e poder: conselhos gestores de políticas de Curitiba. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol.21, nº60, Fevereiro de 2006.

LAVALLE, Adrian Gurza. HOUTZAGER, Peter P. CASTELLO, Graziela. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. Lua Nova, São Paulo, 2006, vol.67, p. 49-103.

LAVALLE, Adrian Gurza. HOUTZAGER, Peter P. CASTELLO, Graziela. Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. Revista Brasileira de Ciências Sociais, Fevereiro de 2006.

LAVALLE, Adrian Gurza. VOIGT, Jessica. SERAFIM, Lizandra. 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, vol.59, nº3, 2016, pp. 609 - 650.

LAVALLE, Adrian Gurza. BULLOW, Marisa von. Sociedade civil e institucionalização da intermediação: brokers diferentes, dilemas semelhantes. Política e Sociedade, Florianópolis, vol.13, nº28, Setembro-Dezembro de 2014.

LAVALLE, Adrian Gurza. GUICHENEY, Hellen. VELLO, Bruno Grisotto. Conselhos e regimes de normatização: padrões decisórios em municípios de grande porte. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol.36, nº106, 2021.

MORONI, José Antônio. O direito à participação no governo Lula. Saúde em Debate, 2005.

PETINELLI, Viviane. A quem servem as conferências de políticas públicas? Desenho institucional e atores beneficiados. Opinião Pública, Campinas, vol.23, nº3, Setembro-Dezembro de 2017.

Plenárias. Disponível em: < https://prefeitura.pbh.gov.br/smasac/cmdcabh/plenarias>. Acesso em: 06 de Novembro de 2021.

ROMÃO, Wagner. MONTAMBEAULT, Françoise. LOUAULT, Frédéric. Participação institucional e ativismo no Brasil contemporâneo. Caderno CRH, vol.33, 2020.

SILVA, Eduardo Moreira da. RIBEIRO, Antônio Carlos Andrade. Sistemas deliberativos em perspectiva meso: o subsistema dos conselhos nacionais de políticas públicas e seus conectores. Revista de Sociologia e Política, vol.29, nº77, 2021.

SILVA, Eduardo Moreira da. RIBEIRO, Antônio Carlos Andrade. Sistemas deliberativos em perspectiva meso: abordagem dos subsistemas aplicada aos

conselhos de políticas públicas em Belo Horizonte. Opinião Pública, Campinas, vol.22, nº1, Abril de 2016.

SILVA, Marcelo Kunrath. Dos casos aos tipos: notas para uma apreensão das variações qualitativas na avaliação das instituições participativas, Cap.16, Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação, vol.7, Diálogos para o Desenvolvimento. Organizador Roberto Rocha C. Pires. IPEA. Brasília, 2011.

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. Trajetórias do ideário participativo no Brasil. Revista Dossiê, Caderno CRH, vol.33, 2020.

WAMPLER, Brian. Instituições participativas como "enxertos" na estrutura do Estado: a importância de contextos, atores e suas estratégias, Cap.10, Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação, vol.7, Diálogos para o Desenvolvimento. Organizador Roberto Rocha C. Pires. IPEA. Brasília, 2011.