



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ**  
**DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS**  
**CAMPUS REGIONAL DO VALE DO IVAÍ**  
**CURSO DE SERVIÇO SOCIAL**



**BRUNA NAYARA DE SOUZA OLIVEIRA**

**OS CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS  
COMO MECANISMO DE CONTROLE SOCIAL**

BRUNA NAYARA DE SOUZA OLIVEIRA

**OS CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS  
COMO MECANISMO DE CONTROLE SOCIAL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Serviço Social da Universidade Estadual de Maringá – UEM, como requisito parcial para obtenção do Título de Bacharel em Serviço Social.

Orientador: Prof. Dr. Rafael da Silva.

Ivaiporã  
2017

BRUNA NAYARA DE SOUZA OLIVEIRA

**OS CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS  
COMO MECANISMO DE CONTROLE SOCIAL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Serviço Social da Universidade Estadual de Maringá – UEM, como requisito parcial para obtenção do Título de Bacharel em Serviço Social.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Rafael da Silva  
Universidade Estadual de Maringá - UEM

---

Prof.  
Universidade Estadual de Maringá - UEM

---

Profa.  
Universidade Estadual de Maringá - UEM

Ivaiporã, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2017.

*Dedico este trabalho a toda minha família, em especial, aos meus pais que sempre me incentivaram a buscar o melhor caminho, apesar de todas as dificuldades, alimentaram em mim forças para que eu pudesse chegar até aqui. Enfim, a toda minha família que sem dúvida é o alicerce em minha vida.*

*Dedico também a todos os meus amigos, colegas de sala que estiveram comigo em toda essa jornada de graduação, ao meu orientador Rafael da Silva, pelo apoio incentivo nessa caminhada, meu muito obrigada.*

*A todo o corpo docente da Universidade Estadual de Maringá que de alguma forma contribui para o meu conhecimento. Enfim, a todos que se fizeram presente em minha vida nesses 4 anos.*

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente a Deus, por ter me proporcionado a dádiva da vida para estar concluindo mais uma etapa de minha vida acadêmica. À minha família em geral, por todo o apoio e incentivo durante esse período de graduação, onde reflete em mim motivação, força e orgulho em busca dos meus objetivos.

Agradeço ao meu orientador Rafael da Silva, pela colaboração e incentivo, pelos ensinamentos valiosos que contribuíram em minha formação intelectual, onde não tenho palavras para agradecê-lo pela paciência e, pelo auxílio que se dispôs a me oferecer em meio às dificuldades, para chegar aonde cheguei, saiba que tenho grande respeito e admiração pela sua pessoa. Que Deus possa abençoar grandemente você e toda a sua família.

Agradeço também a todos os profissionais envolvidos nesta pesquisa, pelas suas contribuições, disposição e empenho para a realização deste trabalho.

Ao corpo docente da Universidade Estadual de Maringá, campus regional de Ivaiporã, por toda a dedicação e empenho para a minha formação acadêmica e, sem dúvida levo comigo a contribuição de cada um destes docentes ao longo desses 4 anos. Também agradeço em especial, à professora Claudiana Tavares Sgorlon, uma pessoa que nessa passagem de minha vida não mediu esforços para me apoiar e me incentivar a cada momento, pelos ensinamentos passados enriquecendo meu processo formativo, palavras não podem expressar tamanha admiração e respeito que tenho por você. Enfim, obrigada por ter feito parte desta história, que Deus te abençoe muito.

Há homens que lutam um dia e são bons. Há outros que lutam um ano e são melhores. Há os que lutam muitos anos e são muito bons. Porém, há os que lutam toda a vida. Estes são os imprescindíveis.

Bertolt Brecht

OLIVEIRA, Bruna Nayara de Souza. **Os conselhos gestores de políticas públicas como mecanismo de controle social**. 2017. 68 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social) - Universidade Estadual de Maringá, Ivaiporã, 2017.

## RESUMO

Os conselhos gestores de políticas públicas são espaços de participação da sociedade civil no controle da política pública de sua abrangência, com intuito de promover uma cidadania mais ativa, que se efetive por meio da inserção de representantes da população em instituições de controle social, em regime de partilha com representantes do estado. As áreas de política mais comuns são: saúde, assistência social, crianças e adolescentes, instituídos por força de lei regulamentando artigos constitucionais. A partir da criação dos conselhos e de sua ação efetiva, tornou-se possível refletir a transformação no formato dessas mesmas políticas sociais, que passam a se inscrever de fato em um novo processo de formação política, na qual a tomada de decisão ampliada, e o acesso aos espaços decisórios das políticas, tornaram-se uma realidade possível, inclusive de ser avaliada. Assim, a proposta do presente trabalho é avaliar a efetividade destes conselhos no que diz respeito ao processo deliberativo, Avritzer (2011). E tem como material empírico três conselhos no município de Lidianópolis, sendo: Criança e Adolescente, Saúde e Assistência Social. Para a realização deste estudo, utilizou-se o instrumento de avaliação que foi elaborado através de um Índice de Efetividade (IE), composto por três dimensões: institucionalização, deliberação e representação. Assim, na análise dos dados verificou-se um frágil desempenho nos conselhos pesquisados, uma das características que justifica este resultado está relacionada à jovialidade dos conselhos. Em termos mais gerais, os dados do Índice de Efetividade (IE) revelaram que o nível de melhor performance nos três conselhos mencionados foi a deliberação, seguida pela representação, e, o pior desempenho ficou a cargo da institucionalização no IE.

**Palavras-chave:** Conselhos Gestores. Controle Social. Efetividade.

OLIVEIRA, Bruna Nayara de Souza. **The public policy management councils as a mechanism of social control**. 2017. 68 p. Final Paper (Degree in Social Work) State University of Maringá, Ivaiporã, 2017.

## **ABSTRACT**

Public policy management councils are areas for civil society participation in the control of the public policy under its coverage, in order to promote a more active citizenship, which is effected by inserting representatives of the population into social control institutions, in a sharing system with the state representatives. The most common policy areas are health, social assistance, children and adolescents, established by law regulating constitutional articles. From the creation of the councils and their effective action, it was possible to reflect the transformation in the format of these same social policies, which begin to be actually included in a new process of political formation, in which expanded decision-making, and access to decision areas of policies, have become a possible reality, even to be evaluated. Thus, the present work's proposal is to evaluate the effectiveness of these councils with respect to the deliberative process, Avritzer (2011). The empirical material are three councils in the city of Lidianópolis, Child and Adolescent, Health and Social Assistance, the evaluation instrument was prepared through an Effectiveness Index (EI), composed of three dimensions, institutionalization, deliberation and representation. Therefore, in the analysis of the data it was verified a fragile performance of the counsels researched, one of the characteristics that justifies this result is related to the councils' joviality. In more general terms, data on the Effectiveness Index (EI) revealed that the best performance level in the three councils mentioned was deliberation, followed by representation, and the worst performance was institutionalization in the EI.

**Keywords:** Management Councils. Social Control. Effectiveness.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AEIS	Áreas Especiais de Interesse Social
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IE	Índice de Efetividade
IEP	Índice de Efetividade da Participação
IPS	Instituições Participativas
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
LOS	Lei Orgânica da Saúde
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MUNIC	Pesquisa de Informações Básicas Municipais
OP	Orçamento Participativo
OSC	Organizações da Sociedade Civil
PIB	Produto Interno Bruto
PR	Paraná
SUS	Sistema Único de Saúde
PIBIC	Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica

## SUMÁRIO

	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
<b>1</b>	<b>SURGIMENTO DAS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS NO BRASIL</b> ....	<b>12</b>
1.1	Surgimentos das Instituições Participativas no Brasil.....	12
1.2	Controle Social sobre as Políticas Públicas.....	16
<b>2</b>	<b>EFETIVIDADE DAS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS</b> .....	<b>21</b>
2.1	Efetividades das Instituições Participativas: Um Novo Olhar sobre os Conselhos.....	21
2.1	Métodos de Análises da Efetividade das IPS.....	29
<b>3</b>	<b>AVALIAÇÃO DA EFETIVIDADE DELIBERATIVA DOS CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS</b> .....	<b>45</b>
3.1	Uma Análise da Efetividade Deliberativa dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas do Município de Lidianópolis-PR.....	45
3.2	Dados do Município de Lidianópolis-PR.....	45
3.3	Análise dos Dados. ....	46
3.3.1	Nível de institucionalização.....	47
3.3.2	Nível de deliberação.....	49
3.3.3	Nível de representação.....	51
	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>53</b>
	<b>REFERENCIAS</b> .....	<b>55</b>
	<b>APÊNDICES</b> .....	<b>60</b>
	APÊNDICE A - Questionário Aplicado aos Conselhos Gestores de Lidianópolis-PR.....	61
	APÊNDICE B - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.....	67

## INTRODUÇÃO

Com o processo de redemocratização do Brasil na década de 1980, os Conselhos Gestores se tornaram instituições partícipes fundamentais no exercício do controle das ações estatais, naquilo que ficou conhecido como controle social das políticas públicas. Desde a sua emergência e regulamentação no início da década de 1990, as áreas de políticas mais comuns, onde tais instituições foram impostas por força de lei, por meio da regulamentação de artigos constitucionais, são: saúde, assistência social, crianças e adolescentes, estendendo-se posteriormente a outras políticas e desenhos institucionais.

Portanto, a partir da criação dos conselhos e sua ação efetiva, que proporcionou transformação no formato das políticas públicas, a literatura se debruçou em analisar quais os efeitos e impactos que essas experiências são capazes de produzir sobre determinada política pública para a consolidação da democracia, através da análise da efetividade enquanto ao processo deliberativo dessas instâncias.

Em consonância com essa reflexão, a proposta é de avaliar a efetividade enquanto ao processo deliberativo Avrtizer (2011), de avançar para o interior das instituições participativas, a fim de identificar como se dá o debate em relação às políticas em questão, de avaliar os efeitos e o que esperar enquanto resultados que tais espaços podem proporcionar. Assim, a problemática se volta para o grau de efetividade dos Conselhos Gestores de Lidianópolis, Saúde, Criança e Adolescente e Assistência Social. A escolha destes se deu principalmente por serem conselhos de obrigatoriedade constitucional.

Diante de tal problemática, temos como objetivos específicos: I) avaliar a efetividade enquanto processo deliberativo e a efetividade enquanto aos resultados que podem ser produzidos na relação entre participação e políticas públicas; II) compreender como a efetividade está relacionada ao desenho institucional dessas instâncias participativas, também nas particularidades de cada conselho, como por exemplo, seu tempo de vida; III) propor métodos de análises para mensurar empiricamente os resultados produzidos por essas instituições.

A fim de atingir os objetivos da pesquisa, optou-se pela pesquisa de cunho quantitativo, na utilização de uma revisão de literatura sobre a temática, visando à

construção da reflexão teórica. Para a compreensão empírica foi realizado um levantamento de dados no município de Lidianópolis-PR, por meio da elaboração de questionários no intuito de comparar o grau de efetividade dos conselhos municipais, através da criação de um Índice de Efetividade (IE), composto por três variáveis, sendo: institucionalização, deliberação e representação, aplicados ao Conselho de Assistência social, Saúde e Criança e Adolescente, que se encontra em apêndice.

O interesse pela temática tem como origem a realização de um Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC) entre os anos de 2014 e 2015, o qual consistiu em um mapeamento da literatura sobre os conselhos gestores no Brasil, da rica experiência que esses canais proporcionaram para a democracia brasileira. Diante disso, ao final da pesquisa novas dúvidas foram surgindo em relação ao que essas instâncias produziam enquanto efeitos e resultados efetivos, o que o formato, ou seja, o desenho institucional está ligado à participação e como mensurar o grau de efetividade dessas instâncias. Assim, através destas indagações que este trabalho se fundamenta.

Para alcançar os objetivos ora apresentados, o trabalho está estruturado da seguinte forma, além desta introdução seguem-se os seguintes capítulos:

O capítulo I aborda o surgimento das instituições participativas no Brasil, a criação dos conselhos gestores e orçamentos participativos, os principais mecanismos de interação e participação da sociedade, problematizando o controle social sobre as políticas públicas, que se disseminaram em áreas específicas como: saúde, assistência social e criança e adolescente.

O capítulo II explana o debate sobre efetividade das instituições participativas amplamente discutidas por Avritzer (2011) enquanto ao processo de deliberação nestes arranjos participativos, e aos resultados que os mesmos são capazes de produzir, especificando os vários métodos de análises para aferição da efetividade destas instituições.

E para finalizar, o capítulo III se refere à pesquisa de campo, realizada através de aplicação de questionário estruturado sobre os conselhos gestores de Lidianópolis, no intuito de comparar a efetividade do processo deliberativo nos conselhos de saúde, assistência social e criança e adolescente, por meio da criação de índice de efetividade IE, composto pelas variáveis: institucionalização, deliberação e representação, conforme trabalhado por Almeida; Carlos e Silva (2016) para avaliação dos conselhos supramencionados.

# 1 SURGIMENTO DAS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS NO BRASIL

## 1.1 Surgimentos das Instituições Participativas no Brasil

O processo de abertura política no Brasil iniciou em 1974, proposto pelo quarto presidente militar Ernesto Geisel. A ideia era de uma abertura política lenta, gradual e segura, que durou mais de uma década e trilhou um caminho tortuoso, repleto de idas e vindas. Afinal, por um lado o Brasil ainda estava sob a égide do período autoritário e repressivo, instituído pelo golpe civil militar de 1964<sup>1</sup>, e por outra, iniciava, sob forte pressão interna e externa, uma abertura que teria seu desfecho com a Constituição Federal de 1988. Para consolidar a abertura política, a estratégia do governo militar foi de se apropriar de reivindicações da oposição, que empunhava, dentre as várias bandeiras, a anistia aos presos e exilados políticos, criando-se a Lei da Anistia, ampla e irrestrita, livrando também os integrantes dos governos militares de possíveis acusações de crime contra os direitos humanos e a humanidade.

Já em 1982 houve eleições municipais e estaduais, onde grandes nomes da oposição, ligados ao extinto Movimento Democrático Brasileiro (MDB) consagraram-se vitoriosos, aumentando a pressão por eleições diretas. Estas pressões resultaram no movimento pelas Diretas Já, em 1983<sup>2</sup>, que se espalhou pelo país, com campanhas, comícios e a presença de milhões de pessoas nas ruas, reivindicando o direito de escolher diretamente o Presidente da República. Em 1984 foi proposta uma emenda à Constituição, instituindo as eleições diretas para presidente, a proposta recebeu maioria de votos, porém, não o suficiente para se alterar a

---

<sup>1</sup> O golpe-civil militar de 1964 foi um movimento de ditadura que teve apoio de todos os setores da sociedade e tinha sido lançado aparentemente para livrar o país da corrupção e do comunismo, no intuito de restaurar a democracia no Brasil, o novo regime começou a modificar as instituições do país através dos Atos Institucionais que reforçavam o poder executivo e reduziam o campo de ação do congresso, um período de extrema repressão marcado por torturas das mais cruéis, totalmente ausente de direitos.

<sup>2</sup> O movimento pelas diretas foi além de organizações partidárias, convertendo-se em uma quase unanimidade nacional. Milhões de pessoas encheram as ruas de São Paulo e do Rio de Janeiro, com um entusiasmo raramente visto no país. A campanha das Diretas já expressava, ao mesmo tempo, a vitalidade da manifestação popular e a dificuldade dos partidos para exprimir reivindicações (FAUSTO, 2015, p. 282).

Constituição vigente. Assim, no ano seguinte, ocorreram às eleições indiretas, via colégio eleitoral, onde foi eleito para presidente Tancredo Neves e vice José Sarney. Mas o mesmo não assumiu o cargo, pois veio a adoecer antes de sua posse, e faleceu semanas depois de seu vice ser empossado.

No posto de presidente, Sarney convocou uma Assembleia Nacional Constituinte para lavrar uma nova Constituição.

A Assembleia Nacional Constituinte começou a reunir em 1 de fevereiro de 1987. As atenções e as esperanças do país voltaram-se para a elaboração da nova Constituição. Havia um anseio de que ela não só fixasse os direitos dos cidadãos e as instituições básicas do país como resolvesse muitos problemas fora de seu alcance. (FAUSTO, 2015, p. 288).

A Constituinte encerrou seu trabalho formalmente em 5 de outubro de 1988, quando foi aprovada a nova Carta Constitucional, apresentando avanços na extensão dos direitos sociais e políticos aos cidadãos, possibilitando-os de exercerem a cidadania plena e estabelecendo mecanismos de efetivação de tais direitos. A Constituição de 1988 traz no parágrafo único Artigo 1º que “todo poder emana do povo”, apresentando como inovação a participação popular nas decisões de interesse público. Concebendo uma organização social e política que contemple o maior número possível de cidadãos, e que contribua para mudanças sociais profundas e universais, através de medidas inovadoras, voltadas à participação popular direta ou por meio de entidades da sociedade civil organizada.

Nesse novo contexto, diversas inovações democráticas surgiram por via da edificação de instituições participativas como o Orçamento Participativo (OP). O OP, no formato amplamente difundido foi implantado na cidade gaúcha de Porto Alegre, no ano de 1989, sendo uma experiência inovadora, sobre o até então panorama de democracia participativa mundial. O destaque está nas suas características: deliberativas, associativas e representativas que visam promover à justiça social, debates políticos e melhorias das políticas locais de mobilidade urbana, saúde, meio ambiente entre outras.

O Orçamento Participativo tem como um de seus pressupostos promover a participação social, produzindo a inclusão social como um dos seus resultados.

O orçamento participativo (OP) constitui-se como um programa de participação da população nas discussões e definições do orçamento público que, diferente dos Conselhos, que são previstos em legislação, dependem, para a sua implementação, do projeto e da vontade política das administrações governamentais. No caso dos municípios brasileiros, a implementação do OP apresenta, historicamente, forte identificação com o Partido dos Trabalhadores, fundamentalmente a partir da experiência de Porto Alegre que, de fato, tem servido como modelo para outros municípios no país, alguns situados no estado de Santa Catarina. O OP apresenta como premissa básica o fato de que a população deve deliberar coletivamente acerca das prioridades de seus bairros, regiões e cidade, participando ativamente da própria execução e controle do orçamento público. Uma das dimensões dessa experiência participativa diz respeito, portanto, ao caráter pedagógico do OP, considerado por muitos como uma “escola de cidadania” (LUCHMANN, 2012, p. 515).

O Orçamento Participativo também está muito ligado à forma de governo vigente no momento de sua criação em Porto Alegre, sob a administração petista, mas com o passar do tempo, esse peso político foi diminuindo e aumentou progressivamente outros partidos à frente da experiência. Com o sucesso do OP motivou outros países a implantá-lo como mecanismos de inovação democrática e transparência no Orçamento Público.

[...] o orçamento participativo é uma política participativa em nível local que responde as demandas dos setores desfavorecidos por uma distribuição mais justa dos bens públicos nas cidades brasileiras. Ele inclui atores sociais, membros de associações de bairro e cidadãos comuns em processo de negociação e deliberação, dividido em duas etapas: uma primeira etapa na qual a participação dos interessados é direta e uma segunda etapa na qual a participação ocorre através da constituição de um conselho de deliberado<sup>3</sup> (AVRITZER, 2000, p. 576 apud ANDRADE, 2010, p. 393).

Cada experiência possui suas especificidades, fruto das confluências de diversas variáveis, dentre as principais estão o desenho institucional, a tradição associativa do município e o comprometimento governamental da administração

---

<sup>3</sup> A experiência de Porto Alegre com a criação do OP no ano 1989, sobre vigência do governo dos Partidos dos Trabalhadores ficou reconhecida no mundo inteiro, onde os cidadãos possuem alguns princípios como participar, a partir de uma concepção de democracia direta e representação etc. Grande parte dos estudos sobre OP está embasado na discussão sobre o confronto entre democracia participativa e representativa.

local, que produz resultados diferentes. Logo, nem todos vão se destacar da mesma maneira que ocorreu em Porto Alegre, experiência modelo quando o assunto é OP.

Para além do OP, emergiram também outros espaços de participação da sociedade civil, como os conselhos gestores de políticas públicas. Estes são instituições de participação e controle da política pública de sua abrangência, que se propõem a promover uma cidadania mais ativa, efetivada através do envolvimento de representantes da população no controle social. As áreas de políticas mais comuns, onde tais instituições de controle foram impostas por força de lei, a partir da Constituição de 88, são: saúde, assistência social, crianças e adolescentes, estendendo-se a outras áreas posteriormente. Outra característica que vale destacar é que os conselhos são instituições que possibilitam o diálogo por meio da mediação dos conflitos, oriundos dos diversos interesses dos diferentes atores sociais, sejam eles governamentais, da sociedade e/ou dos trabalhadores da política em questão.

A Constituição de 1988 adotou como princípio geral a cidadania concebida nas suas dimensões civil, política e social, onde os conselhos gestores tornaram-se ferramentas na construção e consolidação dessa cidadania. Em geral eles possuem estrutura paritária, isso quer dizer que, é composta por igual número de representantes do poder executivo e representante de instituições da sociedade civil.

Eles são importantes porque são frutos de demandas populares e de pressões da sociedade civil pela redemocratização do país. Os conselhos estão inscritos na constituição de 1988 na qualidade de instrumento de expressão, representação e participação da população (GOHN, 20--?, p. 178).

Com a criação dos conselhos e sua ação efetiva, foi possível refletir acerca das transformações que estes trouxeram, instaurando novas dinâmicas políticas, de formação e atendimento de demandas sociais. Porém, em contrapartida, deve-se ter claro que estudos revelam que os conselhos, muitas vezes acabam tendo um caráter pouco deliberativo e transparente, limitando o alcance dos seus resultados e do seu potencial transformador.

Apesar de muitos avanços obtidos, desde as primeiras implantações destas instituições participativas, muitos desafios devem ser enfrentados: maior regulamentação do formato deliberativo, bem como proporcionar capacitação aos conselheiros, visando uma atuação mais qualificada e crítica, dentre outros. Almeja-se uma mudança nas rotinas dos conselhos, promovendo debates, expondo

conflitos latentes, estabelecendo negociações de interesses. Também é necessário exigir do Estado a transparência no uso da máquina pública, e por consequência direta, aperfeiçoamento de todos os atores envolvidos (sociedade civil organizada e administração pública), bem como da própria política.

## 1.2 Controle Social sobre as Políticas Públicas

O controle social pode ser realizado em várias etapas de uma política, no momento da sua formulação, na fiscalização e na avaliação de seus resultados. A partir da Constituição, ficou estabelecido que três áreas de políticas teriam o controle social instituído por força de lei constitucional e regulamentado, posteriormente, por lei orgânica específica: Assistência Social, Saúde e Criança e Adolescente.

O exercício do controle social nos Conselhos Gestores possuem espaços onde a população tem direito a ter voz, bem como deliberar em decisões conjuntas, entre representantes da sociedade civil e do governo, na discussão do que se esperam das políticas públicas, aprendendo a dialogar e respeitar diferentes pontos de vistas, na construção de interesses coletivos que prezam pelo bem e direito de todos.

A noção de controle social está diretamente vinculada à ideia de constituição de uma esfera pública democrática, que possa viabilizar o controle dos governantes por parte da sociedade (*accountability*), ou seja, a possibilidade de os grupos organizados influírem e decidirem sobre o tipo de sociedade e de ação governamental necessário ao bem-estar da coletividade, além de manter mecanismos de monitoramento das ações governamentais (ANDRADE, 2010, p. 384).

Para os conselhos atingirem seus objetivos no que tange à deliberação e controle das ações governamentais, urge definições claras da autonomia dos mesmos, vencer as resistências governamentais e reconhecer os conselhos como instâncias legítimas de controle social, que poderão imprimir um novo rumo para as políticas públicas. Segundo Diegues (2013, p. 9), “os conselhos podem ser

compreendidos como potencialidades para a efetivação da democracia participativa, com prerrogativas para deliberar, controlar e fiscalizar as políticas públicas.”.

Também é relevante ressaltar que a participação vivenciou um período recente de expansão, nos oitos anos da gestão do governo Lula, onde foram reformulados e criados novos espaços de participação em várias áreas de atuação do Estado brasileiro<sup>4</sup>. O que antes as demandas da população eram reivindicadas através de movimentos de protestos, institucionalizou-se nesse período canais de diálogo, arenas participativas, onde a população passa a discutir suas necessidades diretamente com os governantes, caracterizadas por reuniões públicas e documentadas de uma governança compartilhada, de política de proximidade.

No governo Lula, o mote da “participação da sociedade” abriu espaço para a combinação mais criativa de diferentes práticas e rotinas, ampliando as chances de acesso e influência dos movimentos sobre o Estado, obviamente com variações setoriais importantes. Visto sob a ótica das relações Estado/movimento, o governo ampliou as possibilidades de combinações novas e criativas em relação aos padrões estruturais de interação (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014, p. 326).

Neste novo contexto político, os conselhos nacionais se expandiram e se diversificaram em vários eixos temáticos, fortalecendo os que já existiam, e os que se disseminaram posteriormente com a criação de conselhos estaduais e municipais. Alguns foram criados por leis e outros por decreto presidência, o qual é importante relatar, pois os criados por lei terá maior estabilidade para dar continuidade do que os presidenciais que podem ser extintos pela vontade do presidente. Além disso, na gestão do governo petista de 2003 foram realizadas mais de 70 conferências nacionais, proporcionando aos cidadãos uma experiência inovadora de interação estado-sociedade, reinterpretando rotinas de comunicações e negociações, nos padrões históricos de interações (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014).

---

<sup>4</sup> Como por exemplo as Conferências Nacionais, que objetivam debater políticas públicas e sociais, buscando extrair deliberações, permite que setores da sociedade civil apresentem diversidades de interesses em questões específicas com estratégias de chegar em conclusões que contribuam para o desenvolvimento de políticas nas áreas em questão, diversas conferências foram realizadas nesse período com divergências de temáticas relativas aos direitos da minorias, influenciando instrumentos para fortalecer a representação política e a debater demandas relacionadas a minorias.

Os conselhos, como já foram explicitados, podem apresentar tanto caráter consultivo como deliberativo e, ambos possuem a tarefa de incorporar atores sociais sobre as políticas públicas, no entanto, os conselhos deliberativos se diferem dos consultivos por ter capacidade de produzir decisões sobre políticas e programas, já os consultivos não possuem este poder. Portanto, colocam-se em pauta alguns desafios para que o controle social seja ampliado e concretizado, desde a necessidade de superação de uma cultura política autoritária, que historicamente marcou a relação entre Estado e Sociedade no Brasil, promover formas de relação direta entre governo e sociedade, na formulação de desenhos institucionais mais deliberativos, onde atores sociais atuem de forma efetiva. Urge criar uma identidade política no Brasil que vai para além da simples participação política através do voto, ou seja, promovendo uma sociedade democrática que exerça a cidadania na superação de desigualdades de classe, gênero, raça etc, que prejudicam o exercício da cidadania democrática.

Assim, passado mais de três décadas de experiências de práticas participativas, na construção democrática foi possível identificar que o processo não é simples, mas sim, contraditório, complexo e fragmentado, para que tais experiências sejam efetivamente reconhecidas e legitimadas especialmente no que diz respeito ao Estado. Quando se analisa os conflitos é possível afirmar que seu foco generalizado é a partilha do poder na resistência do poder executivo em compartilhar suas decisões referentes às políticas públicas.

A característica central da maior parte dos espaços estudados – seu envolvimento com políticas públicas, seja na sua formulação, discussão, deliberação ou execução – exige quase sempre o domínio de um saber técnico especializado, do qual os representantes da sociedade civil, especialmente dos setores subalternos, em geral não dispõem. Entender um orçamento, uma planilha de custo, opções de tratamento médico, diferentes materiais de construção, técnicas de despoluição dos rios, há uma infindável lista de conhecimentos exigidos nos vários espaços de atuação. Além desse, um outro tipo de qualificação se impõe, o que diz respeito ao conhecimento do funcionamento do Estado, da máquina administrativa e dos procedimentos envolvidos (DAGNINO, 2002, p. 148).

Contudo, a partir da Constituição de 1988 foi regulamentada a Seguridade Social que representou um marco significativo para o sistema de proteção social, constituído pelo tripé: Assistência Social, Saúde e Previdência.

A política de Assistência Social, só foi efetivamente reconhecida como política pública através da criação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), promulgada em 7 de Dezembro de 1993, pela Lei nº 8.742, sob responsabilidade do Estado, e deu início a uma das mais ricas trajetórias de política social em nosso País, na ampliação da participação social e da melhoria das condições de vida da população.

**Art.1º** A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas (LOAS, 1993, p.7).

Nessa perspectiva, foi regulamentada a participação da população por meio de canais representativos, onde através da LOAS, fortaleceu-se a participação, a formulação e o monitoramento das políticas públicas, voltadas à assistência. Neste sentido, os espaços para se efetivar a participação são os conselhos gestores, canais fundamentais para deliberação e acompanhamento da política de assistência social proporcionando os protagonismos dos usuários, no exercício do controle social sobre a garantia dos direitos socioassistenciais, eixo fundamental para o processo de democratização dos direitos.

Já a política de Saúde era vinculada à previdência, pois historicamente o usuário necessitava obter registro na carteira de trabalho e estar contribuindo para ter acesso à saúde pública. Com a reforma sanitária, movimento político em prol da saúde pública de qualidade, foi criado o Sistema Único de Saúde (SUS). Logo, em 19 de Setembro de 1990, foi promulgada a Lei Orgânica da Saúde (LOS), Lei nº 8.080, que regulamenta a política de saúde em todo o território nacional como um direito universal e dever do Estado.

**Art. 196.** A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação (BRASIL, 1988 apud MORAES, 2002).

Portanto, através da LOS, a participação social tornou-se um princípio fundamental na criação dos conselhos de saúde e as conferências como mecanismos de participação da sociedade, na discussão e deliberação sobre a

política de saúde. Na proposta de avaliar e propor diretrizes para formulação e estratégias, entre representantes do governo e da sociedade civil em caráter deliberativo na formulação e controle da política de saúde.

Nesse interim, vale ressaltar também como exemplo de avanços aos direitos sociais a criação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que tem como objetivo a defesa dos direitos da infância e adolescência, e tem como marco o Movimento Nacional de Meninos e Meninas em busca de seus direitos na garantia de sua cidadania, onde o ECA nasceu ao esgotamento histórico-jurídico e social do Código de Menores de 1979, sendo então aprovado pela Lei nº 8.069, de 13 de Julho de 1990, que visa a proteção integral de crianças e adolescentes como sujeito de direitos. Através da criação dos conselhos de direitos das crianças e adolescentes, que objetiva deliberar e propor melhorias para fortalecer os direitos das crianças e dos adolescentes, na proteção integral desse segmento. Dentro desse sistema de proteção, podem-se destacar os conselhos tutelares que tem como princípio zelar pelo cumprimento dos direitos das crianças e adolescentes, conforme assegurados pelo ECA.

**Art. 227.** É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (BRASIL, 1988 apud MORAES, 2002, p. 26).

Nesse sentido, a participação da sociedade civil após a década de 1990 foi redimensionada, a partir da inclusão de novos atores sociais no processo de deliberação que se contrapôs ao modo autoritário e centralista do Estado brasileiro, instituído desde a ascensão de Getúlio Vargas ao cargo de presidente, em 1930. Trata-se de um cenário de mudanças tanto no âmbito do Estado, quanto da sociedade, marcado pela ampliação do protagonismo da sociedade civil, materializado na atenção estatal de suas reivindicações democráticas e controle social sobre as ações do governo e na ampliação de espaços participativos através das novas instituições participativas.

## 2 EFETIVIDADE DAS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS

### 2.1 Efetividades das Instituições Participativas: Um novo olhar sobre os Conselhos

Considerando a significativa expansão dos conselhos gestores após a Constituição de 1988, e o volume de estudos sobre ele ao longo dessas três décadas, identificaram-se mudanças no enquadramento analítico desses espaços, chegando até o problema da efetividade atualmente. Num primeiro momento, os estudos sobre os conselhos estavam mais preocupados com o potencial democratizante da experiência, sendo que as análises em geral focavam no funcionamento interno dos espaços, conforme Lavalle (2011):

Nos anos 1990, primeira década de expansão dos conselhos, teria parecido demasiadamente otimista imaginar um cenário de expansão assim abrangente. A preocupação central da primeira geração de estudos foi avaliar o funcionamento dos conselhos do ponto de vista de seu potencial democratizante, cuja condição *sine qua non* era uma efetiva participação. As pesquisas partiram de expectativas exigentes para avaliar uma inovação participativa ainda em processo de invenção, assumindo que devia se tratar de espaços de alargamento do exercício da cidadania, inclusão de setores tradicionalmente excluídos dos circuitos a política formal e ampliação da responsividade das políticas às necessidades desses setores. Em formulação sintética, dos conselhos se esperavam genuínas participação e deliberação, aliadas a poder resolutivo (LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2016, p. 614).

Postulava-se que era um aprendizado político para os indivíduos em meio às instituições participativas, como novas formas de relação entre Estado e cidadãos, onde analisavam esses espaços como importantes mecanismos de inclusão política. Assim, “a questão da incidência em políticas ainda não ocupava o centro das preocupações da literatura, já que a garantia de uma participação efetiva seria um elemento prioritário para assegurar seu potencial democratizante” (LAVALLE;

VOIGT; SERAFIM, 2016, p. 615). Portanto, nessa primeira fase de estudos buscou-se um enquadramento em face ao momento político do país, de reconstrução da democracia, sendo as experiências vistas como espaços de aprendizado político e participação direta, rumo à consolidação da democracia.

Já na segunda fase de estudos, procurou-se analisar as reais dificuldades de implementação, dos resultados das políticas públicas, de olhar para instituições participativas em sua totalidade, da capacidade de se produzir efeitos e impactos, que em virtude de um primeiro esboço trazia um caráter extremamente crítico avaliativo sobre as experiências de participação. A partir da análise negativa de tais arranjos, que se abriu margem para uma desqualificação das Instituições Participativas (IPs), como um elemento fundamental para maior democratização, discussão, deliberação e participação ativa de cidadãos. No processo de deliberação das políticas, que será ajustado e melhor discutido na onda de estudos, sobre a efetividade por volta do início da década de 2000, referenciados em grandes obras que discorrera sobre tal temática.

Levantaram-se críticas, mas não pela inexistência de participação genuína; antes, pelas implicações das descrições nuançadas do modo de operação dos diferentes conselhos – não raro estudados um a um. Os diagnósticos da segunda geração de estudos são mistos. A preocupação com a efetividade na segunda geração de estudos não mais é apenas interna ou focada nos atores da sociedade civil – a existência de participação genuína dos conselheiros -, mas passa a atentar para os aspectos do funcionamento setorial dos conselhos e de seu papel nas correspondentes políticas. Em outras palavras, variáveis institucionais e da comunidade de políticas dos correspondentes setores ganharam relevos para entender as capacidades de incidência dos diferentes conselhos (LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2016, p. 615).

Entretanto, identificou-se maior ênfase a questão da qualidade dos processos de participação, onde a proposta se encaixa em avaliar tais canais, o qual necessita mostrar seu papel de participação na operacionalização da democracia, que originou o problema da efetividade, através da análise da participação versus políticas públicas que foram se disseminando em áreas específicas como saúde, assistência social e suas formas de deliberações relacionadas às decisões tomadas a estas políticas.

Avritzer (2011) classifica a efetividade em duas dimensões: quanto ao processo deliberativo e quanto ao resultado produzido, ou seja, entende-se por efetividade a capacidade das decisões atreladas a esses espaços participativos se tornarem efetivas, isto é, da capacidade de se identificar efeitos e impactos de elementos deliberativos em algumas das instituições participativas, sobre determinada política pública, na busca pela qualidade do processo deliberativo, voltado à qualidade da democracia no interior das instituições políticas. “O debate sobre efetividade das instituições participativas tem sua origem na questão dos efeitos e/ ou impactos dos processos deliberativos sobre as decisões de políticas públicas. Podemos, por um lado, definir a efetividade da seguinte forma: “[...] a capacidade das instituições influenciarem, controlarem ou decidirem sobre determinada política [...]” (AVRITZER, 2011, p. 17).

Assim, na teoria democrática deliberativa se propôs analisar diferentes instituições que desempenham papéis divergentes, onde ao se refletir sobre as formas democráticas de participação, não se pode pensar em um momento homogeneamente deliberativo, mas sim uma sequência de momentos, alguns fortemente deliberativos e outros não. Para Avritzer (2011), a inserção da teoria deliberativa no Brasil tem relação com a associação entre participação e Políticas Públicas, fato que aconteceu com a disseminação de instituições de participação em áreas de Políticas após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Assim, a teoria deliberativa entra como uma forma de ler e explicar os fenômenos que consistiriam nas instituições de participação brasileiras. Nesse interim, a discussão sobre deliberação avançaria para o interior das instituições participativas na busca por identificar quais seriam seus momentos fortemente deliberativos, os quais ao invés de uma democracia deliberativa teríamos momentos deliberativos dentro da democracia, essa é a origem do termo efetividade deliberativa.

Diante disto, na democracia deliberativa a legitimidade se fundamenta no debate público, onde tipificam os estudos da efetividade por meio de dois campos, sendo o da pesquisa que busca mensurar os impactos da participação no acesso à qualidade dos bens, serviços e políticas públicas, e o outro campo esta relacionado a estudos da efetividade deliberativa direcionados para o interior das instituições. Assim, na análise da institucionalização da deliberação, o desenho institucional é de extrema relevância, pois nos informa sobre a estrutura organizacional, se favorece ou não para o debate plural, sem coerções, onde as regras do desenho definem o

direito de quem pode ser representado e como serem selecionados, estabelecendo o grau em que essas instâncias estão abertas a públicos mais amplos. Dentre tais desenhos institucionais, se destacam, os conselhos gestores, os orçamentos participativos, e de ratificação pública.

Nesse contexto, Ferro (2015) adiciona mais uma dimensão de avaliação, que se destaca como da característica de análise da capacidade de incidência do movimento sobre a política pública, seja, por canais institucionalizados de participação ou através de movimentos, protestos de organização de movimentos sociais, de engajamento político através da luta pela efetivação destes espaços.

Considerando o tema da efetividade Avritzer (2008), subordinou-o ao desenho institucional assumido pela IP, onde a primeira forma seria um desenho participativo de baixo para cima, como exemplo os Orçamentos Participativos. O OP abrange a livre entrada de cidadãos no processo participativo, a participação é ilimitada, há uma maior inclusão, de indivíduos que possuem interesses em participar, em mobilizações de moradores que lutam em prol de melhorias para seus bairros, na inclusão de setores mais pobres e com menor índice de escolaridade, diagnosticando um caráter mais popular neste espaço.

Afirmar que o orçamento participativo ocorre de baixo para cima não significa diminuir a iniciativa do Estado em implantá-lo, mas apenas enfatizar que esta iniciativa cria uma institucionalidade de baixo para cima. A segunda maneira como instituições participativas podem se constituir é através de um processo de partilha do poder, isto é, através da constituição de uma instituição na qual atores estatais e atores da sociedade civil participam simultaneamente. Este arranjo se diferencia do anterior por dois motivos principais: porque não incorpora um número amplo de atores sociais e porque é determinado por lei e pressupõe sanções em casos de não instauração do processo participativo (AVRITZER, 2008, p. 44).

Correspondentemente, os conselhos apresentam um desenho de partilha de poder, de cima para baixo, que abrange tanto atores estatais como da sociedade civil, possuindo maior autonomia garantida por legislações. As participações nesses espaços estão voltadas a um público de participantes superiores a média da população, ou seja, um público que apresenta um alto nível de renda e escolaridade de partes mais elitizadas, que limitam o número de participantes podendo afetar a qualidade deliberativa, com poucos incentivos de participação, onde é preciso

entender essas regras que é atrelada ao desenho institucional.

Em que pese, ainda vale ressaltar o desenho de ratificação pública materializado nos planos diretores participativos em que “[...] se estabelece um processo onde os representantes da sociedade civil não participam do processo decisório, mas são chamados a referendá-los publicamente” (AVRITZER, 2008, p. 46). O mesmo pressupõe maior efetivação, pois, são “mais efetivos quando há necessidade de sanção por parte do Judiciário e do Ministério Público para a manutenção das formas de participação previstas em lei” (AVRITZER, 2008, p. 60), ou seja, envolvem mais atores nas decisões e sua relação é ao que já foi tomado, decidido anteriormente pelo Estado.

Todavia, Almeida; Carlos; Silva (2016) procederam ao debate de efetividade enquanto processo deliberativo dos conselhos de assistência social dos municípios brasileiros, e, através da literatura foi possível afirmar que as instituições participativas aprofundariam a democracia na tomada de decisão, de um processo mais público e inclusivo que aumentaria sua legitimidade, impactando positivamente os resultados das políticas públicas. Contudo, as instituições participativas variam enquanto ao seu grau de institucionalização, as regras de funcionamento, ao tipo de atores inclusos, mas de alguma forma instaura práticas participativas, onde através da elaboração do Índice de Efetividade da Participação (IEP) composto pelos indicadores de institucionalização, deliberação e representação, identificaram-se nos estudos sobre avaliação desses espaços, que as IPs avançaram significativamente em termos tanto quantitativos como qualitativos, voltados a estudos de casos mais focados em experiências municipais nas dinâmicas internas das instituições<sup>5</sup>.

Teixeira (2000), ao analisar a eficácia e efetividade de tais espaços, assegurou que, para uma IP ser efetiva, necessita-se de um funcionamento regular, que possibilite fiscalizar, capacitar e propor, ou seja, avaliar a paridade entre os membros de determinada IP em condição de igualdade e não apenas numéricos, igualdade essa atrelada nas condições de acesso às informações das ações, formação e capacitação dos membros inseridos nessas instâncias. Pois, para se falar em eficácia das IPs tendo como exemplo os conselhos.

Nesse sentido, Teixeira (2000, p. 74) alega que “temos que pensar no seu funcionamento: conhecimento da máquina administrativa, regularidade de reuniões,

---

<sup>5</sup> Mais detalhes serão discutidos nos métodos de análises dos efeitos das instituições participativas.

a participação do orçamento, o seu funcionamento e formulação de propostas”. Isto é, se as IPs produzirem esses efeitos positivos e concretos, é possível tornar um canal fundamental entre estado e sociedade civil.

Portanto, através destes arranjos participativos, a pergunta que fica é a seguinte: o que esperar enquanto efeitos, resultados, de uma IP? O foco se direciona na avaliação da dinâmica de funcionamento das instituições participativas, da capacidade dessas instâncias de não apenas incluir os cidadãos nas discussões sobre políticas públicas, mas em produzir resultados efetivos quanto à redistribuição dos bens e ações a estas políticas. Ou seja, identificar mudanças no conteúdo e na forma da deliberação, mudanças nos tipos de políticas públicas, melhorias no bem estar social e na capacidade política dos cidadãos, no aprofundamento da democracia local.

Na perspectiva de sua concretização, com algumas variáveis de relevância para análise desses processos deliberativos, do reconhecimento de desigualdades no interior das instituições, de indivíduos que efetivamente vivenciam problemas em áreas diversas, como saúde, educação etc, que almeja guiar as deliberações no sentido de buscar sua real solução. Assim, analisa-se a capacidade de fortalecer o campo de participação, identificando como se dá o poder de decisão das IPs de uma democracia deliberativa, que de fato influencie sobre determinada política pública, onde cada autor relata sua experiência e visão sobre o tema de efetividade.

Contudo, Lavalle (2011) propõe alguns mecanismos para se avaliar os efeitos desses arranjos participativos, de produzir conhecimento sobre a efetividade das IPs no Brasil, que é um grande desafio, de ausência de um estudo mais profundo de avaliação da participação como um efeito variável e diferente. A primeira diz respeito à utilidade, ou seja, a capacidade da participação ser útil, valiosa em si, isto é, a produção de consequências valiosas, pois se tal consequência é apreciada, seu valor julga-se útil para um meio de produção de efeitos variados.

A primeira distinção pertinente a ser introduzida diz respeito à utilidade, um pressuposto crucial implícito na noção de “efeitos”. Algo, a participação neste caso, pode ser considerado desejável como um valor em si ou em função dos seus efeitos, quer dizer, pela sua capacidade de ser útil para a produção de consequências julgadas valiosas. Se aquilo que é apreciado são as consequências, esse “algo” é valorizado pela sua utilidade, ou seja, é um meio para a

produção de efeitos. Se, de outro lado, esse algo é desejável em si, é reputado valioso à margem de considerações a respeito da sua utilidade, sejam quais forem suas consequências (LAVALLE, 2011, p. 37).

É justamente fazer estabelecer um tipo de comparabilidade sobre os resultados produzidos pelas IPs, ou seja, para analisar a efetividade é necessário compreender se as instituições participativas estão cumprindo o seu papel a que se propuseram cumprir, nos momentos em que a IPs deliberam e o que não deliberam, na análise das influências das IPs ao acesso a bens e serviços públicos.

Wampler (2011) afirma que o objetivo geral das IPs no que diz respeito aos resultados que a mesma é capaz de produzir, está relacionado à melhoria dos serviços públicos e do bem estar que as instituições participativas são capazes de produzir e, se as instituições participativas estão contribuindo para a melhoria da qualidade da democracia, mas, diga-se de passagem, é um processo complicado. Assim,

Medir e avaliar o impacto das IPs é um empreendimento muito complicado em função de uma variedade de fatores, amplamente discutidos nessa coletânea, incluindo a variação nas regras e a autoridade exercida pelos participantes das IPs, o apoio dado a elas por políticos, funcionários do governo e líderes das OSCs, os recursos disponíveis e, por fim, as exigências colocadas na arena pública (WAMPLER, 2011, p. 49).

Parafrazeando Wampler (2011), Ferro (2015) discutiu o conceito de IP no sentido de fortalecer o campo da participação social, analisando se as IPs possuem poder de decisão, se a deliberação corrige as desigualdades existentes, onde para autora há uma multidimensionalidade dos resultados produzidos:

I) Formação de cidadãos mais capacitados para ação política e coletiva; II) estímulo a formação e ativação de novos atores na sociedade civil; III) contribuição para maior transparência; racionalidade e eficiência da administração pública; IV) direcionamento de políticas públicas ao cumprimento de funções distributivas e inclusivas; e V) contribuição para formação de novas elites políticas dentre muitas outras possibilidades (FERRO, 2015, p. 7).

Todavia, é de suma importância para se alcançar resultados efetivos nesses espaços, identificar como se dá a formação dos membros que compõe os espaços

de deliberação, o acesso às informações, formação cultural, educacional e política, de consciência do papel do cidadão dentro de tal espaço que acarretara melhores resultados e desempenho. Nesse sentido, o ideal seria que as ocupações desses espaços fossem dos usuários de alguma unidade de serviços, que esteja inserido na comunidade local, que represente seu bairro, que traga para os debates as necessidades advindas da realidade em que está inserido. Pois, é o usuário quem vivencia diariamente as dificuldades de acesso aos seus direitos, de uma habitação de qualidade, de acesso a uma renda, a saúde, educação etc. É comum encontrar, nestas instituições participativas, cidadãos com alto grau de escolaridade, engravatados, com um discurso formado, onde empobrece o caráter de discussão e deliberação. Sendo assim, deve-se haver uma capacitação ampla para todos que tenham interesses, trabalhar para que esses ambientes deliberativos possuam uma infraestrutura adequada possibilitando a capacitação dos membros que os compõem.

Correspondentemente, Borba (2011) levanta a discussão das instituições participativas e o recrutamento político, isto é, produzir distintos padrões de participação política, pois as vastas IPs instituídas, proporcionam possibilidades de inclusão dos atores na deliberação sobre as políticas. Para o mesmo, o OP inclui maior efetividade deliberativa, de atores que efetivamente reivindicam sobre suas necessidades, com um tipo de participação mais mobilizada, onde os indivíduos que influenciam os governos, através de uma configuração organizacional descentralizada e de perfis de cidadãos que apresentam renda e escolaridade abaixo da média. Em contrapartida, os conselhos possuem uma estrutura autônoma regulamentada por leis, configuração organizacional centralizada e perfis de cidadãos com renda e escolaridade superiores a média da população.

Nesse sentido, o foco e desafios é que tais instituições participativas sejam funcionais, legítimas e efetivas, avaliando-as no contexto em que as mesmas estão inseridas, onde os vários autores e analistas tem posições diferentes, ou seja, focos divergentes para os estudos. Assim, quanto mais aberto for o processo decisório, mais democrático será seu resultado, pois a democracia necessita ser reinventada na busca por analisar se os espaços para exercê-la pode efetivamente proporcionar o exercício do direito da participação. Afinal, uma instituição participativa efetiva, possui respostas variadas, no conjunto de interesse e decisões diversas, em prol de seu funcionamento como escola de formação de cidadania, de propor iniciativas

inovadoras de processos participativos para de fato alcançar-se a plena efetividade das IPs.

## **2.2 Métodos de Análises da Efetividade das IPs**

Considerando todo o esboço apresentado sobre a avaliação das inúmeras instituições participativas, no que tange a capacidade de se aferir resultados, pretende-se traçar um panorama de análise sobre os diversos estudos e métodos realizados, com a pretensão de se captar e aferir o grau de efetividade enquanto resultados, que cada instituição participativa é capaz de produzir, dentro da realidade em que estão inseridas. Assim sendo, vários analistas tem contribuído para a avaliação desses arranjos participativos, propondo diferentes métodos para avaliar a efetividade destes espaços que será mencionado adiante.

Barreto (2011) em sua análise da efetividade participativa como instrumento de avaliação das instituições participativas locais, utiliza a pesquisa de informações básicas municipais (MUNIC) que contribui para a avaliação da gestão pública municipal, nas várias formas de participação institucionalizada, efetuadas através de conselhos gestores, orçamentos participativos e conferências. A pesquisa institucional e de registros administrativos está inscrita no conjunto das pesquisas sociais, e demais estudos empíricos voltados para a escala dos municípios brasileiros. A Munic realiza pesquisa junto às prefeituras no que se referem à organização das administrações municipais, considerando o quadro funcional, as políticas de planejamento etc, nos diferentes órgãos que as compõem.

Entretanto, os resultados realizados pela Munic, por meio da aplicação de questionários forneceram um quadro geral dos perfis dos municípios brasileiros, da institucionalização dos conselhos municipais, apontando onde há necessidade de pesquisas mais aprofundadas no intuito de identificar se os conselhos instituídos possuem efetivamente um caráter deliberativo, e se realmente é composto por representantes da sociedade civil. Assim, vale destacar também a inevitabilidade de se desenvolver pesquisas em municípios menos populosos que é menor a ocorrência de conselhos, e, quando existem, geralmente funcionam de maneira

precária, portanto, “estas linhas de pesquisa permitirão que se conheçam os entraves da constituição destas formas mais democráticas de gestão das políticas públicas em diversos municípios brasileiros” (BARRETO, 2011, p. 223).

Vaz e Pires (2011) apresentam a técnica de desenho de pesquisa e análise comparativa denominada de análise de pares contrafactuais. A aferição de resultados através da análise de pares contrafactuais é uma tarefa difícil e complexa com estabelecimento de causalidades, pois é preciso estabelecer o objeto a ser pesquisado e os padrões pelo qual a pesquisa será avaliada.

A análise de dados contrafactuais pretende a comparação entre municípios com fins de verificação de variabilidade em dimensões de interesses. É um método que estabelece, portanto, variáveis de resultados a serem observados (como, por exemplo, indicadores de oferta de serviços em áreas específicas) variáveis de controle (por exemplo, características sociodemográficas, socioeconômicas e políticas) e, assim possibilita investigar se a variação na existência e no comportamento de alguns fatores (como, por exemplo, as ips) podem ser associadas à variação nos resultados observados (VAZ; PIRES, 2011, p. 251).

Com base nessa análise de pares contrafactuais, o índice de institucionalização da participação teve como unidade de avaliação aproximadamente 50 municípios brasileiros, comparando variações no nível de institucionalização da participação de cunho fiscal, administrativo e social, de municípios de alta intensidade das IPs, média e baixa intensidade dessas instâncias. Assim, algumas das escolhas de variáveis possíveis para a realização da pesquisa se volta na análise como tamanho populacional, Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), Produto Interno Bruto (PIB) e Índice de Gini, alocados em diversas regiões onde os municípios estão inseridos, apresentando semelhanças sobre as avaliações, mas também pode apresentar divergências que acaba por se passar despercebidas nas comparações, no que diz respeito aos elementos sociodemográficos e socioeconômicos que cada região e município apresentam.

No entanto, a análise de pares contrafactuais sempre foi um processo árduo dentro das ciências sociais, pois não é possível desenvolver uma comparação absoluta, sempre há algumas diferenças necessitando de cuidados na avaliação, mas tal método de análise se tornou muito utilizado por pesquisadores. Assim, de acordo com Vaz e Pires (2011):

Os resultados, afinal, obtidos a partir da metodologia de pares contrafactuais, tomando por variável de controle o índice criado, revelaram-se consistentes com uma perspectiva de melhoramento de indicadores de resultado para diversas áreas, como tributária e de oferta de serviços públicos, no tocante a um maior grau de institucionalização de participação observado (VAZ; PIRES, 2011, p. 257).

Sendo assim, a metodologia de análise de pares contrafactuais tem sido constantemente adotada por pesquisadores sobre a investigação dos impactos acerca das IPs.

Pires (2011) enfatiza que mesmo os conselhos e OPs têm contribuído nos últimos anos para maior processo de participação, são raros os esforços de avaliações e desenvolvimentos dos mesmos. Diante do exposto, o referido autor traz uma possível estratégia de avaliação das IPs através da análise de alocação de recursos públicos, distribuição territorial da pobreza/riqueza, vivenciados pelas cidades brasileiras em relação aos efeitos distributivos das IPs.

A noção de exclusão territorial apresenta aspectos relevantes nas condições de urbanização, para entender a avaliação dos possíveis efeitos distributivos das IPs. Um exemplo se refere ao Orçamento Participativo que canaliza recursos em regiões ou territórios onde a carência ou falta de infraestrutura compromete a qualidade de vida dos cidadãos que habitam esses espaços, de forma a analisar o efeito distributivo das IPs no que tange a alocação de recursos, bens e serviços públicos. Portanto, “decisões sobre o orçamento e sobre a utilização de recursos na gestão de políticas específicas podem concentrar ou distribuir a alocação de recursos públicos, beneficiando a população de forma mais restrita ou ampliada” (PIRES, 2011, p. 265).

Frente ao exposto, tais mecanismos de decisões sobre projetos de alocação de recursos e investimentos de IPs acerca do cenário de desigualdade e exclusão urbana no Brasil, é uma importante ferramenta para esse tipo de análise, porém o grande desafio para avaliar os efeitos distributivos das IPs é descrever mecanismos que efetivamente operem distributividade a partir das IPs, onde possuem natureza diversa.

Por exemplo, enquanto em alguns casos dispõem-se de dados desagregados relativos a bairros ou distritos, em outros casos os

mesmos somente estão disponíveis para macrorregiões da cidade. Enquanto em alguns municípios encontram-se índice e indicadores sofisticados e precisos, em outros a avaliação precisa ser conduzida com indicadores mais indiretos das condições de vida e urbanidade, assim como da alocação de recursos (PIRES, 2011, p. 266).

Ainda de acordo com Pires (2011):

Em avaliações tais como as aqui descritas, o foco central está na descrição do padrão alocativo estabelecido por IPs e na descrição dos mecanismos que potencialmente operam uma distributividade maior da ação do poder público. Tal estratégia já foi alvo de críticas em função de não explicitar comparações entre um cenário em que vige uma IP e outro mercado pela sua ausência, as quais permitiriam vislumbrar com maior acuidade a contribuição destas instituições na promoção da alocação distributiva de recursos (PIRES, 2011, p. 274).

Entretanto, necessita-se de melhoria na qualidade e disponibilidade de dados tantos das instituições participativas como das condições sociais e econômicas dos municípios.

Aguiar, Ferreira e Silva (2015) analisam os efeitos das instituições participativas, sobre o acesso a bens e serviços públicos e a capacidade financeira dos municípios do estado de Minas Gerais, caracterizado por um estudo descritivo de abordagem quantitativa. A amostra foi composta por 853 municípios de Minas Gerais, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), onde as instituições participativas foram analisadas por meio do Proxy que se refere ao número de conselhos ativos nas áreas da saúde, educação, direitos das crianças e adolescentes, assistência social entre outros, o qual optou-se diante das variáveis, a análise multivariada com a técnica fatorial e análise de cluster. Em relação à técnica fatorial,

de acordo com Maroco (2007) a análise fatorial consiste em uma técnica exploratória de dados que busca descobrir e analisar um conjunto de variáveis inter-relacionadas, de modo a construir uma escala de medida para fatores que de alguma forma controlam as variáveis originais. Essa técnica busca atribuir uma quantificação a “constructos” ou fatores que não podem ser diretamente observáveis, além de permitir a simplificação dos dados uma vez que ela reduz o número de variáveis necessárias para descrever (AGUIAR; FERREIRA; SILVA, 2015 apud MAROCO, 2007, p.10).

Após a redução de variáveis em fatores utilizou-se outro método de análise que foi a de cluster.

A análise de cluster foi o método utilizado nos trabalhos de Vaz (2011), Avritzer (2007) e Pires e Tomás (2007) que buscaram agrupar municípios segundo suas similaridades no intuito de analisar o comportamento de algumas variáveis. De acordo com Maroco (2007), a análise de cluster é uma técnica que permite agrupar sujeitos ou variáveis em grupos homogêneos de acordo com uma ou mais características comuns (AGUIAR; FERREIRA; SILVA, 2015, p. 11 apud MAROCO, 2007).

Diante da análise, o autor ressalta que o estado de Minas Gerais possui grande quantidade de municípios apresentando disparidades regionais, entre regiões modernas e regiões atrasadas. Conforme Aguiar; Ferreira e Silva (2015):

Vale destacar também que Minas Gerais é o maior Estado da região Sudeste, quarto do país em área, segundo em população e possui a terceira economia do país. Possui uma área de 586.528,2936 km<sup>2</sup>, 19 milhões de habitantes que se distribuem em 853 municípios, logo, realizar a análise de cluster parece ser pertinente (AGUIAR; FERREIRA; SILVA, 2015, p. 12).

Para os autores Aguiar; Ferreira e Silva (2015):

O fator 1 explicou 17,25% da variância total e foi composto pelas seguintes variáveis: percentual de domicílios atendidos com coleta direta ou indireta de lixo, percentual de domicílios com água encanada, taxa de frequência do ensino médio, e proporção da população atendida pelo Programa Saúde da Família (PSF). Esse fator refere-se às características de acesso a políticas públicas, sendo denominado acesso a bens e serviços públicos. O fator 2 explicou 22,66% da variância total e foi constituído pelas seguintes variáveis: número de funcionários na administração direta e gastos com tecnologia de informação. Esse fator refere-se às características administrativas do município, logo ficou denominado como capacidade administrativa (AGUIAR; FERREIRA; SILVA, 2015, p. 12-13).

Sendo assim, conclui-se através dos estudos sobre os efeitos das instituições participativas sobre a gestão pública municipal do estado de Minas Gerais, que a existência dessas instituições participativas podem fazer com que a gestão municipal dê mais atenção e priorize as demandas dos setores mais carentes da

população, redistribuindo os gastos públicos em políticas sociais e projetos voltados a esses segmentos.

Cunha et al. (2011) argumentam que, para o aprofundamento da democracia, não basta todos concordarem com suas preferências e decidirem por meio do processo eleitoral, mas sim de haver divergências de ideias e opiniões mediante debates para o aprimoramento das decisões que buscam o convencimento. Não obstante, os mesmos ressaltam, sobre a efetividade enquanto resultados, que os princípios da participação se integram nas IPs como mecanismos de representação da sociedade, onde os cidadãos possam deliberar, discutir, na organização do processo deliberativo que difere entre si, apresentando formatos diferentes em cada município.

Neste sentido, passou-se a definir deliberação como um processo comunicativo de formação de opinião e da vontade pública que precede a decisão. Diferentemente de um simples processo de discussão, a deliberação pressupõe discordância entre os participantes, anteriormente ao início do debate. Além disso, a deliberação é um procedimento para se chegar a decisões coletivas que devem ser justificadas aquelas que são afetadas por ela (CUNHA et al. 2011, p. 303).

Nesse intuito, o autor utilizou da técnica de pesquisa e análise documental que foi aplicada na região do nordeste e no estado de Minas Gerais, através de avaliação documental das atas dos respectivos conselhos referentes ao seu processo deliberativo de posições políticas, conflitos, consensos e propostas discutidas. Assim, a pesquisa realizada teve como objeto o Conselho Municipal de Saúde de Belo Horizonte, e os Conselhos de Direitos das Crianças e Adolescentes na região Nordeste, avaliando a capacidade de tomadas de decisões dos atores inseridos nesses espaços, dos debates e discussões, baseada na leitura qualitativa da fala de cada autor.

Em que pese, é possível visualizar várias prerrogativas que compõem a relação de impactos dessas instâncias sobre as políticas públicas, onde em última instância prevalece o melhor argumento, de debates face a face. Divergências de opiniões entre os participantes, e publicidades das informações ampliadas sobre os assuntos, são os princípios considerados relevantes para análise dos conselhos no que se refere às deliberações nesses espaços.

Partilhando do pensamento de Almeida (2011), as instituições participativas foram estudadas a partir de vários enfoques analíticos. Desde 2000, houve uma grande difusão das IPs nos diferentes níveis de governo, que estimulou vários estudos no que diz respeito ao que essas IPs têm produzido de resultados sob seus efeitos. Com relação a isso, o autor trabalha com métodos quantitativos de análise, para avaliar efeitos causais das IPs no Brasil relacionado à efetividade enquanto resultado, entre possibilidades e limitações, com base na abordagem contrafactual de causalidades. Portanto,

Métodos quantitativos de análise são ferramentas muito úteis para o esforço de avaliação de efeitos causais, porque permitem tanto analisar de forma sistemática quantidades relativamente grandes de dados como testar com maior precisão a existência do efeito controlando-se por várias hipóteses rivais, entre elas a de que o efeito observado é decorrência do acaso. Reconhecer isso não significa afirmar que a produção de estimativas quantitativas de efeitos causais prescinde de conhecimento qualitativo. O conhecimento qualitativo é relevante por pelo menos três razões. Primeiro, para a correta identificação das hipóteses rivais relativas ao efeito investigado. A identificação de tais hipóteses, assim como a sua incorporação ao desenho da pesquisa, será tão mais eficaz quanto maior o conhecimento sobre o contexto específico no qual o efeito postulado ocorre. Segundo, para a operacionalização das variáveis relevantes que compõem a pesquisa, pois não se pode mensurar corretamente aquilo que não se conhece. Em terceiro lugar, mas não menos importante, a evidência qualitativa é necessária para mostrar que a correlação estimada de fato reflete uma relação causal (ALMEIDA, 2011, p. 341).

Com relação a isso, o autor ressalta que antes mesmo de se aplicar quaisquer métodos, torna-se prioritário entender os desenhos de pesquisa em quais esses arranjos estão vinculados, faz-se necessário caracterizar com mais precisão os formatos das IPs, onde tais prerrogativas são de suma preponderância para que de forma adequada os resultados possam ser interpretados corretamente para se alcançar os efeitos de avaliação, dos desempenhos dessas instituições participativas no Brasil.

Ferro (2015) avalia a efetividade de resultados e impactos das instituições, no que se refere ao seu funcionamento, à qualidade deliberativa e os condicionantes da sua efetividade, o conceito de instituições participativas surge no debate nacional no sentido de fortalecer o campo da participação social. Diante disso, o autor

mensura sua avaliação por meio de três linhas de pesquisas. A primeira refere-se à análise da efetividade por dentro das instituições, em relação ao seu funcionamento interno, ao grau de institucionalização e as regras de avaliação do grau de efetividade de uma IP.

Voltando à caracterização da primeira linha de pesquisa por nós identificada, esta atenta para a “qualidade do processo participativo” dentro das IPs. Para pensar a qualidade avalia-se estas instituições do ponto de vista de seu funcionamento, da qualidade deliberativa e dos condicionantes da sua efetividade. “O fio condutor que perpassa as contribuições aqui agrupadas é a preocupação analítica com a especificação e qualificação dos contextos e processos que permeiam, estruturam e condicionam as dinâmicas internas das IPs” (PIRES, 2011, p. 87 apud FERRO, 2015, p. 4, grifo nosso).

A segunda avalia a efetividade das IPs através das políticas públicas de como ocorre o processo deliberativo, que impacta sobre as políticas enquanto ao acesso da sociedade civil a bens e serviços públicos.

A segunda grande linha de pesquisa que identificamos, também tem como objeto de análise as IPs. No entanto, a diferença da primeira linha que atenta para o processo participativo e sua qualidade (dimensões internas às IPs), esta busca avaliar os efeitos da participação em dimensões externas às IPs como, por exemplo, nas políticas públicas e na redistribuição do acesso a programas e serviços públicos. Busca-se desenvolver ferramentas analíticas e metodológicas que possam dar conta do “produto do processo participativo” ou, em outras palavras, dos “resultados da participação em IPs” (FERRO, 2015, p.6).

E o terceiro se volta para organização de movimentos sociais, da capacidade de incidência do movimento na política pública que impactam sobre a política de engajamento de atores sociais em prol da luta pela efetivação desses canais de participação social.

Cabe ressaltar que, ao igual que a segunda linha de pesquisa que discute os resultados da participação em IPs, esta terceira tampouco faz uso habitual do termo “efetividade da participação”. Utiliza-se mais termos como resultados, efeitos e impactos da participação. Nossas leituras indicam que, para esta linha de pesquisa, pensar a efetividade da participação dos atores da sociedade civil estaria associado à capacidade de incidência do movimento na política

pública, seus impactos sobre o debate público, o espaço participativo ou a construção democrática, ou seja, os impactos da atuação do ator para além dele mesmo, afetando o contexto sociopolítico. Entre os desafios presentes hoje nas agendas de pesquisa que envolvem as temáticas da participação social e da construção de políticas públicas estão os de construir instrumentos de análise que possibilitem compreender e explicar padrões de relação no processo de construção de políticas públicas que envolvem, simultaneamente, sociedade civil e instituições políticas, vistos agora como arenas heterogêneas e interdependentes e analisados não unicamente a partir de espaços institucionais de participação. Esta terceira linha de pesquisa se insere no esforço de buscar superar esses desafios (FERRO, 2015, p. 9).

Dessa maneira, inúmeros estudiosos se propuseram a pesquisar os impactos da participação na vida democrática, isto é, analisar a efetividade da participação, onde no Brasil há grandes inovações na forma de metodologias para dar conta de mensurar os efeitos de tais arranjos, o qual se considera diferentes contextos sociopolíticos e desenhos participativos. Em contrapartida, alguns autores ressaltam a necessidade de estudos mais comparativos entre multicasos que sejam capazes de identificar recorrências e similaridades.

Almeida; Carlos e Silva (2015) em sua pesquisa intitulada “Efetividade da Participação nos conselhos municipais de assistência social do Brasil”, apresentam uma avaliação da efetividade deliberativa das formas de participação institucionalizada em vigência, tendo como referência os conselhos municipais de assistência social. Através da análise do Índice de Efetividade da Participação (IEP) criado com dados do Censo SUAS de 2012, os quais cobriram 5.178 municípios do país, composto pelos seguintes fatores: o grau de institucionalização dos conselhos, a abrangência e as condições de deliberação, e a qualidade da representação.

Na análise da institucionalização, as características institucionais informam sobre a estrutura organizativa, se favorece ou não o debate plural, sem coerções, onde as regras do desenho institucional definem o direito de ser representado e como serão selecionados. Estabelecendo o grau em que as instâncias estão abertas a públicos mais amplos, e quanto mais regulamentação sobre o funcionamento, mais institucionalizados esses espaços serão.

O desenho institucional dos diferentes tipos de inovação estudados tem relação com a promoção de “bens democráticos”, que, segundo ele, são importantes em qualquer modelo de democracia preocupado

com a legitimidade das decisões. São esses bens: a inclusividade, ou seja, a capacidade de a inovação promover presença dos diferentes grupos sociais e expressar diferentes demandas; o controle popular sobre as decisões políticas; os julgamentos coletivos ponderados; e a transparência (ALMEIDA; CARLOS; SILVA, 2016, p. 254).

Ao comparar os desenhos institucionais, é notório que cada um apresenta diferentes graus, capacidade de influenciar a promoção de um daqueles bens, isto é, o foco se volta a analisar a capacidade de incidência de tais bens na política, pois os resultados variam muito indicando tanto mudanças positivas como negativas.

Nesse debate, estudos apontam que além do desenho institucional, procuram avaliar a efetividade deliberativa das IPs por meio do processo argumentativo. Nessa perspectiva, “trata-se de avaliar, assim, como se dá a interação entre os participantes em termos de garantia de pluralidade, tolerância política, igualdade e real capacidade de todos possuírem as mesmas condições de influenciar a agenda e controlar as políticas” (ALMEIDA; CARLOS; SILVA, 2016, p. 257), que possibilita o exame do tipo de deliberação que está sendo produzido no âmbito das IPs, para compreender em que momento do ciclo das políticas públicas ocorre seus impactos.

Em seguida, para avaliar o grau de efetividade dos conselhos de assistência social, Almeida, Carlos e Silva (2016) agruparam três níveis analíticos N1, N2 e N3, isto é, a institucionalização, deliberação e representação. A institucionalização informa o grau de institucionalidade e das condições de infraestrutura das IPs, das regras de funcionamento das instituições, dos seus recursos para responder exigências burocráticas do processo de gestão, e do reconhecimento e controle das políticas públicas.

A boa performance do N1, institucionalização, torna-se compreensível quando observamos o comportamento das variáveis que mediram a força e o enraizamento institucional dos conselhos da área investigada: 97% deles estão inscritos em Lei e não foram encontradas distinções significativas para essa variável nos recortes territorial ou porte populacional. Do ponto de vista da eficácia de seu instrumento legal, portanto, os conselhos dessa área estão devidamente reconhecidos na rede de controles da política de assistência social. É relevante notar também que 82% dos conselhos possuem regimento interno e, para essa variável, não encontramos distinções no recorte por regiões. É importante frisar que 21% e 11% dos pequenos municípios I e II, respectivamente, não têm regimento interno, em contraste com os de demais portes, onde esse valor não

ultrapassou 6% dos municípios, com destaque positivo para as metrópoles, onde todos os conselhos possuem regimento (ALMEIDA; CARLOS; SILVA, 2015, p. 266).

A deliberação diz respeito ao alcance das decisões nas IPs, se estão cumprindo as atribuições que lhes cabem, sob o controle da política de assistência.

No que se refere ao N2, deliberação, a maioria dos conselhos municipais realiza reuniões mensais (74%) ou ao menos bimestrais (15%), mediante um calendário anual estabelecido (66%), o que sugere uma rotina de funcionamento institucionalizada para essas instâncias. Essa rotina disponibiliza aos membros maior possibilidade de controle de sua própria participação nas reuniões e, portanto, de sua intervenção nos assuntos em pauta. Entretanto, tal rotina está mais universalizada como procedimento nos municípios de maior porte. Desse modo, quanto maior o porte do município, maior o percentual de respostas afirmativas para o "calendário anual de reuniões". Assim, possuem calendário anual de reuniões estabelecido: 58% dos municípios de porte I; 80% dos municípios de porte II; 91% dos municípios médios; 97% dos municípios grandes e 100% das metrópoles (ALMEIDA; CARLOS; SILVA, 2015, p. 270).

A representação que se refere ao grau de publicização da prestação de contas, de como estão sendo divulgadas as ações das IPs onde necessita ser plural, que equilibre o poder do Estado e da sociedade civil no interior das instituições.

Por fim, na análise do N3 – representação –, o primeiro conjunto de variáveis consideradas avalia a igualdade entre a representação governamental e a da sociedade civil no conselho e o quanto a representação dos atores societários está sob o controle de suas próprias organizações. Na grande maioria dos conselhos municipais de assistência social, o presidente e o vice-presidente são eleitos em reunião plenária, não havendo distinções segundo o recorte territorial ou populacional. A maioria dos conselhos também adota a alternância do cargo de presidente entre representação governamental e representação da sociedade civil, entretanto, nesse quesito, encontramos diferenças nos indicadores quanto ao porte de município. O padrão observado segue a tendência de melhor desempenho dos conselhos nos municípios de maior porte populacional. Responderam afirmativamente: 76% dos conselhos de municípios de porte pequeno I e 78% daqueles de porte pequeno II e médio porte; sendo de 87% nos conselhos de municípios de grande porte e 82% nos de cidades metropolitanas (ALMEIDA; CARLOS; SILVA, 2015, p. 275).

Porém, foi possível identificar um significativo ganho para agenda de pesquisa à maioria construída por estudos de casos. E, "na análise agregada, verificamos que apenas 6% dos municípios brasileiros ficaram classificados numa alta intensidade do IEP; 64%, numa média intensidade e, finalmente, 30% dos municípios, numa baixa intensidade" (ALMEIDA; CARLOS, SILVA, 2015, p. 279). Assim, os dados revelam que o IEP apresenta melhor marcos em municípios de grande porte populacional e piores em municípios de pequeno porte. Entretanto, apesar de todas as dificuldades que os conselhos ainda passam como sua infraestrutura e os recursos, na presente análise, mesmo com as fragilidades, tais instâncias estão reconhecidas no interior da máquina pública.

Santos (2011) discorre sobre a efetividade definida pela capacidade das instituições participativas produzirem resultados em relação a debater, influenciar, decidir e controlar a política nacional de segurança alimentar e nutricional do Brasil, pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), como um instrumento relevante para a construção de políticas públicas voltadas à segurança alimentar no Brasil, do acesso e consumo da alimentação, ao qual a efetividade é analisada do ponto de vista do processo interno.

Temos então a hipótese de que o conselho e as conferências tendem a produzir resultados - no que se refere a exercer as funções de debate, proposição e controle - que priorizam temas mais consensuais e menos conflituos, sendo assim, espaços caracterizados por uma efetividade limitada na medida em que a capacidade de proposição e controle sobre determinadas questões são fracas comparados a outras. Defendemos a hipótese de que mesmo quando esses temas são pautados pela sociedade civil nas reuniões plenárias, não conseguem avançar, devido à baixa receptividade do poder público do CONSEA quando se trata de certos assuntos. Em um estudo do IPEA (2012) sobre o CONSEA na visão de seus conselheiros, foi demonstrado a necessidade de reservar mais tempo para a sociedade civil nas discussões em pauta, principalmente quando se tratar de temas mais polêmicos. Segundo os próprios Conselheiros "as falas das autoridades que apresentam programas e prestam contas ao Consea deveriam ser mais curtas, priorizando o debate com os conselheiros" (SANTOS, 2015, p. 17).

Para o referido autor, as instituições participativas têm dificuldades de tratar temas mais polêmicos, como exemplo a reforma agrária, transgênico e agrotóxico que não tem o mesmo olhar entre os conselheiros, sociedade civil e poder público, pois são visões diferentes acerca do desenvolvimento da agricultura.

Nesse contexto, Realii e Alli (2010) discutem a política de desenvolvimento urbano, apontando a relevância de se debater questões na esfera municipal, por se considerar mais próxima da população, ressaltando a possibilidade eficaz de participação dos cidadãos em relação ao plano diretor da cidade. Desse modo, no município é garantida pela Constituição Federal a participação popular por meio do Plano Diretor.

A constituição de 1988 que reforçou o papel do município como gestor da política de desenvolvimento urbano, no qual foi bastante relevante porque promoveu o reconhecimento da cidade e proporcionou a participação popular para que exercessem um papel fundamental nos processos participativos locais (REALLI; ALLI, 2010, p. 39).

A Constituição Federal de 1988 prevê a participação popular nas decisões de interesse público. Pela primeira vez a cidade é tratada como a cumprir uma função social inclusa pelos Art. 182 e 183, que compõem o Capítulo da Política Urbana. A Constituição ainda exigiu uma lei complementar, o Estatuto da Cidade, que foi aprovada 13 anos depois. A Constituição e o próprio Estatuto exigiram ainda que a função social da propriedade e outros preceitos se subordinassem ao Plano Diretor municipal. O Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano construído, a partir da participação da sociedade, na elaboração, no acompanhamento e na revisão aprovado por lei municipal.

Para entender um pouco da aplicação do Plano Diretor, o exemplo que foi utilizado é a cidade de Diadema, que por sua vez, realizou várias reformas para a cidade com a participação popular caracterizando o desenvolvimento e melhoria de vida dos cidadãos, com a organização do território da cidade, anterior à Constituição de 1988.

Diadema avançou na estruturação de sua política de desenvolvimento urbano, sempre utilizando diversas formas de participação popular. Em 1991 foi criado o Fundo Municipal de Apoio à Habitação de Interesse Social (FUMAPIS), com recursos do orçamento municipal, cogerido por um conselho constituído por onze membros: cinco representantes do poder executivo, um representante do legislativo e cinco representantes da população, eleitos pelo voto direto nas diferentes regiões da cidade (REALLI; ALLI, 2010, p. 39).

Diadema conquistou grandes melhorias para a população através da criação do Plano Diretor, que de forma ordenada e junto à população realizou várias reformas e trouxe novos desenvolvimentos à cidade, além de criar as Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS), um instrumento do Estatuto da Cidade.

Além do AEIS, o Plano Diretor também incorporou instrumentos como o parcelamento e a edificação compulsória, a operação urbana e o consórcio imobiliário, por meio do qual os proprietários poderiam fazer parcerias com a prefeitura para viabilizar a urbanização de seus loteamentos, uso das áreas livres para o atendimento da demanda habitacional para as famílias de renda baixa e a preservação das áreas ambientais. Por meio desses planos, o município pode incluir os munícipes na participação na política pública de uma forma organizada, propondo realizações de propostas, desde que exista o apoio necessário.

Em contrapartida, Auler (2015) cita a experiência do Plano Diretor em Curitiba, assegurado na guarida da Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade, estabeleceram que os municípios possuíssem um arsenal de instrumentos para a efetivação da política urbana, para promover a democratização do processo de tomada de decisão da cidade e seu desenvolvimento. No arcabouço legal foram destacadas três formas de participação social, que são os Orçamentos Participativos, que proporciona a livre participação dos cidadãos, os Conselhos da cidade, compostos por atores estatais e da sociedade civil e, Planos Diretores, que deve se dar mediante audiências públicas, na ampla publicidade de diferentes setores da cidade.

Os Planos Diretores são relevantes mecanismos por conter preceitos e normas para ordenação territorial da cidade. Assim, a análise se refere à cidade de Curitiba por ser referência em planejamento urbano e um dos primeiros municípios a adequar seu planejamento as novas normas do Estatuto da Cidade. Entretanto, com a crescente população urbana, principalmente nas capitais, houve a necessidade de reestruturar o Plano Diretor da cidade, adequando às novas normativas do Estatuto da cidade.

Do ponto de vista das mudanças contempladas pela nova lei do plano diretor, foram incorporadas algumas novidades e requalificados institutos já utilizados. A lei é dividida em sete títulos, respectivamente: i) da adequação do plano diretor de Curitiba; ii) da política de desenvolvimento urbano; iii) da política urbanístico ambiental; iv) da política social e econômica; v) da gestão

democrática da cidade; vi) dos instrumentos de política urbana; vii) das disposições gerais e transitórias (AULER, 2015, p. 11).

Nesse contexto, o processo participativo foi considerado correto, mas nota-se seu alcance reduzido, com a participação de poucas entidades com a ausência na discussão habitacional e de distribuição dos serviços públicos no território, onde foram aliados ao plano a questão do uso do solo, o transporte e meio ambiente no espaço urbano de uma efetividade de contraste ao restante do cenário urbano nacional.

Em última análise, trata-se de avaliar a vasta institucionalidade participativa, que foi promulgada pela Constituição Cidadã de 1988, e a qual a ideia central se volta ao questionamento em que tais instituições impactaram sobre a qualidade do debate e da participação política, bem como do acesso dos grupos marginalizados a esses espaços, que de fato se busca decisões de forma consensuadas aos mais afetados, que haja um processo de deliberação e discussão, na intenção de captar problemas dos grupos e tornar públicos para que se almeje soluções. Também é necessário identificar melhorias nas diferentes instâncias de governo na implementação de políticas públicas e a qualidade de vida dos brasileiros nos serviços e bens públicos. Desse modo, as instituições participativas são relevantes para um conjunto de diferentes tipos de efeitos e resultados, o qual se deve reconhecer a multidimensionalidade que é o primeiro passo para avaliar os impactos efetivos de determina IP, levando em consideração sua ampla heterogeneidade dos resultados.

A ampla disseminação das IPs no Brasil nas duas últimas décadas tem sido acompanhada por importantes heterogeneidades em termos de sua distribuição geográfica, formatos e tipos de processos, e, sobretudo, de seu desempenho. Nesse cenário, a avaliação da efetividade das IPs emerge tanto como oportunidade histórica quanto como campo de pesquisa e prática gerencial inadiável (PIRES et al. 2011, p. 361).

Avaliar as IPs é sempre um grande desafio, pois ainda são raros seus estudos sobre impactos na atuação dos governos. Os autores possuem posições e focos diferentes em relação às variáveis formas de se estudar as instituições participativas, pois definir o que significa uma instituição participativa efetiva está relacionado a respostas variadas, da junção de interesses e opiniões divergentes, de

propor iniciativas inovadoras de processos participativos, de ganhos distributivos aos mais pobres todas legítimas e pactáveis.

Nesse intuito, Lavallo (2011), em sua contribuição para a presente temática salienta os estudos plausíveis sobre participação, onde avalia a participação como um efeito variável e diferente, considerando a multidimensionalidade que torna a participação um conceito fugidio, e as tentativas de avaliar seus efeitos escorregadios, pois se trata de uma aferição complexa. Assim, a causalidade remota diz respeito a relação entre causa e efeito atravessada por um largo espaço de tempo, logo, quanto mais distante for à causa do efeito, se torna mais difícil estabelecer uma conexão entre os mesmos. Assim, “há pelo menos duas formas de lidar com a causalidade remota. A primeira é assumir o risco devido à importância de se estabelecer efeitos gerais, mas optando por desenhos de pesquisa capazes de minimiza-los” (LAVALLE, 2011, p. 41), fixar o olhar naquilo que efetivamente as IPs produzem, nas decisões sejam elas consensuais ou conflitantes.

### **3 AVALIAÇÃO DA EFETIVIDADE DELIBERATIVA DOS CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

#### **3.1 Uma Análise da Efetividade Deliberativa dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas do Município de Lidianópolis-PR**

Neste capítulo será apresentado o levantamento de dados realizado no município de Lidianópolis-PR, que visa avaliar a efetividade enquanto ao processo deliberativo em três conselhos: Assistência Social, Saúde e Criança e Adolescente. A escolha de tais conselhos se dá, principalmente, pelo fato de serem conselhos de obrigatoriedade constitucional.

#### **3.2 Dados do Município de Lidianópolis-PR**

O município de Lidianópolis, antes denominado Ubá do Sul, tem sua origem com a chegada da família de Lázaro Pedro de Lima, nas margens do Rio Ivaí, tendo construído uma balsa para transporte de carros e mercadorias, iniciando-se a colonização por volta de 1939. Em 1950, José Caetano Marques, adquiriu um lote de terras, com intuito de planejar um povoamento, cujo nome seria Lidianópolis em homenagem a sua mãe Lídia Marques. Assim, através da lei estadual nº 7108, de 17/01/1979, o distrito de Ubá do Sul tomou a denominação de Lidianópolis, passando para o município sede. Localizado na região norte central do estado do Paraná, sua população é de 3.973 habitantes (IBGE/2010), dos quais 1.962 são homens e 2.011 são mulheres. Tem como principal atividade econômica a agricultura, sendo considerado um município de pequeno porte.

A pesquisa é de caráter quantitativo que de acordo com Oliveira (1999):

A abordagem quantitativa significa quantificar dados obtidos por meio de informações coletadas através de questionário, entrevistas,

observações, assim como “o emprego de recursos e técnicas estatísticas desde as mais simples como porcentagem, média, moda, mediana e desvio-padrão, até as de uso mais complexo como coeficiente de correlação, análise de regressão” (OLIVEIRA, 1999, p. 61).

O instrumento de avaliação dos conselhos supramencionados foi elaborado com base no Índice de Efetividade da Participação (IEP) utilizado por Almeida, Carlos e Silva (2016), onde foram realizadas as devidas adaptações, originando um índice de menor amplitude chamado Índice de Efetividade (IE). Foram obedecidos os mesmos critérios de pesos presentes no IEP, porém, o produto final consiste em uma somatória de pontos referentes às respostas obtidas através da aplicação de questionários, sem que os valores fossem submetidos às técnicas que gerariam um índice sintético. Ademais, o IE segue a mesma estrutura, sendo composto por três dimensões: institucionalização, deliberação e representação, mais informações ver anexo.

### 3.3 Análise dos dados

Com base nos dados coletados, o quadro abaixo nos informa o desempenho obtido por cada conselho nas três dimensões e no índice geral, em face ao desempenho máximo caso os conselhos obtivessem excelente pontuação em todos os quesitos investigados.

Quadro 01- Desempenho dos conselhos no IE

<b>IE</b>	<b>Pont. Máxima</b>	<b>CMS</b>	<b>CMDCA</b>	<b>CMAS</b>
<b>Nível 1: Institucionalização</b>	18	10	4	11
<b>Nível 2: Deliberação</b>	18	12	11	13
<b>Nível 3: Representação</b>	20	12	13	6
<b>Geral</b>	<b>56</b>	<b>34</b>	<b>28</b>	<b>30</b>

Fonte: A própria autora

### 3.3.1 Nível de institucionalização

Considerando o quadro 01, o primeiro nível foi o da institucionalização N1. A Institucionalização dos conselhos é um processo de formalização e consolidação das regras, da sua inserção no aparato burocrático estatal, onde se os conselhos são reconhecidos pelo estado considera-se como parte integrante do processo decisório. Tendo em vista que os conselhos criados por leis possuem maior estabilidade, que confere grande potencial de continuidade dos conselhos.

O processo de institucionalização também diz respeito ao grau de institucionalização dos conselhos, correspondentemente de sua infraestrutura, do seu caráter deliberativo que se difere dos consultivos quanto a sua capacidade de produzir decisões sobre políticas públicas. Já os consultivos trabalham com recomendações, as quais podem ser acatadas ou não, sendo os conselhos deliberativos mais fortes institucionalmente. Nesta perspectiva, o grau de institucionalização dos conselhos informa a capacidade de operar e tomar decisões, de um processo de consolidação e formalização das regras, e da incorporação na burocracia estatal, que pode avigorar as estruturas dos conselhos e sua capacidade de execução, pois quanto maior as regulamentações sobre o funcionamento dos conselhos mais institucionalizados serão. Outra característica de relevância é o tempo de existência dos conselhos. Assim,

o tempo de existência é considerado uma medida que dá pistas sobre a capacidade dos conselhos de tornarem suas regras efetivas e sobre o possível conhecimento que sua estrutura permanente já acumulou. Nesta perspectiva, os conselhos mais antigos são considerados de maior institucionalização. Com relação à frequência das reuniões, esta seria um indicador da rotinização das atividades do conselho e de capacidade organizacional e administrativa. Conselhos que se reúnem mais seriam mais capazes de produzir rotinas de trabalho que permitam o alcance dos objetivos estipulados e ao mesmo tempo gerariam maior acúmulo de experiência e conhecimento institucional. Nesse sentido, considerando-se as periodicidades semestral, trimestral, bimestral ou mensal, conselhos que se reúnem mensalmente foram considerados os mais institucionalizados (LIMA et al., 2014, p. 15).

Assim, quanto mais antigos forem os diversos conselhos, mais conhecimento terá, isto é, no que se refere ao aprendizado acumulado e sua experiência no decorrer do tempo. Pois, conselhos recém-criados apresentam maiores dificuldades de influência sobre as decisões políticas, pelo seu tempo curto de existência.

Quadro 02 - Conselhos Municipais ativos em Lidianópolis-PR e ano de fundação

<b>Nome do Conselho</b>	<b>Ano de fundação</b>
<b>Conselho Municipal de Assistência Social.</b>	<b>2008</b>
<b>Conselho Municipal de Saúde.</b>	<b>2009</b>
<b>Conselho Municipal dos Direitos da Criança e Adolescentes.</b>	<b>2015</b>

Fonte: A própria autora

Conforme o quadro 02, foi possível identificar que os conselhos de Lidianópolis-PR são recém-criados, considerando a grande expansão vivida por estes espaços na década de 1990. Segundo Lavalle; Voigt e Serafim (2016):

os resultados também revelam que o processo de amadurecimento dos conselhos é de aproximadamente oito anos, momento que marca a diversificação dos atos administrativos emitidos, aumentando o espectro das decisões para além do escopo centrado na autorregulação e autogestão (LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2016, p. 639).

Assim, no nível de institucionalização o Conselho Municipal de Saúde obteve uma pontuação de 10 pontos de 18 pontos máximos, Conselho Municipal de Direitos das Crianças e Adolescentes 4 pontos de 18 pontos máximos e, Conselho Municipal de Assistência Social 11 pontos de 18 pontos máximos. Diante dos dados, foi possível identificar que o nível de institucionalização obteve o pior desempenho IE, levando em consideração todas as características que foram mencionadas acima que justifica tal posição deste nível no IE. Em última instância,

Os mais institucionalizados, por sua vez, são criados por lei, deliberativos, que se vinculam a um sistema de política pública ou com uma política, se reúnem mensalmente, foram criados há mais de 22 anos e possuem secretaria executiva e comissões de trabalho nas suas estruturas organizativas (LIMA et al., 2014, p. 21).

Quadro 03 - Variáveis que compõe o Nível 1 - Institucionalização

<b>Variáveis</b>
<b>Qual o instrumento legal que criou o conselho?</b>
<b>Qual o ano de publicação do instrumento que criou o conselho?</b>
<b>Esse conselho possui regimento interno?</b>
<b>O regimento especifica e detalha quais conteúdos?</b>
<b>O conselho possui um local/sede específico para seu funcionamento?</b>
<b>O conselho possui Secretaria Executiva (unidade de apoio para seu funcionamento). ?</b>
<b>Atualmente, há uma pessoa designada para ocupar o cargo de Secretario Executivo do Conselho?</b>
<b>Quantos funcionários estão lotados na secretaria executiva do conselho?</b>

Fonte: A própria autora

### 3.3.2 Nível de deliberação

A deliberação está relacionada à estrutura organizativa dos conselhos, enquanto suas condições de qualidade para um bom processo de deliberação, das suas dinâmicas de decisões na definição de agendas nestes espaços de interações estado e sociedade.

Algumas variáveis seriam de suma importância para a determinação da qualidade de processos deliberativos. Em primeiro lugar, seria importante saber “quem institui” e “quem participa” da deliberação, padrões tomados como definidores da substância e da natureza da própria deliberação. À questão de “quem institui” o processo, por exemplo, estariam ligados fatores que vão desde a vontade dos gestores públicos de instituir processos deliberativos e fóruns participativos para definição de políticas públicas, até os atores responsáveis pela definição das pautas de discussão base do processo deliberativo. No caso da questão de “quem participa”, estariam ligados fatores da capacidade de inclusão das IPs e da representatividade daqueles indivíduos que pretendessem agir em nome da “sociedade civil” (VAZ, 2011, p. 97).

Contudo, na análise da deliberação almeja-se por um espaço que realmente proporcione uma efetiva deliberação, materializados através de debates, divergências de opiniões, de um processo conflituoso, de exposição de ideias considerando os diferentes interesses em busca da democratizante, relacionado à política em questão. Não apenas de um espaço cartorial, ou seja, que tais instâncias

não sejam moduladas ou subordinadas a interesses particulares, onde todos concordam, sem quaisquer questionamentos.

Fomentar o direito ao acesso à informação previsto no Artigo 5º - XXXIII:

Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (BRASIL, 1988 apud MORAES, 2002, p. 26).

Pois, quanto mais informado o cidadão estiver maior será seu controle sobre as decisões que afetam sua vida, assim quanto mais articulados forem os conselhos mais fortalecidos serão. Visando o compartilhamento de informações entre os setores governamentais e da sociedade civil, na representação em favor da política pública, propiciando que de fato se exerça a paridade na força que lhe deu origem.

Diante destes aspectos, na análise da deliberação, N2, dos conselhos de Lidianópolis-PR foi atribuída a este nível uma pontuação máxima que cada conselho poderia alcançar de 18 pontos, ver quadro 01. Assim, o Conselho Municipal de Saúde obteve uma pontuação de 12 pontos de 18 pontos máximos, Conselho Municipal de Direitos das Crianças e Adolescentes 11 pontos de 18 pontos máximos e Conselho Municipal de Assistência Social 13 pontos de 18 pontos máximos. Portanto, a deliberação obteve melhor desempenho em relação às variáveis que compõe o IE.

De modo geral, a mensuração do grau de incidência dos conselhos nas decisões, ou seja, sua deliberação considerou as rotinas do processo decisório, como o planejamento, as instâncias para o debate qualificado e as conexões com a sociedade política e a sociedade civil (ALMEIDA; CARLOS; SILVA, 2016, p. 275).

Quadro 04 - Variáveis que compõe o Nível 2 - Deliberação

<b>Variáveis</b>
<b>Com que frequência o conselho realiza suas reuniões ordinárias?</b>
<b>O conselho tem calendário anual de reuniões ordinárias estabelecidas?</b>
<b>As reuniões ordinárias e extraordinárias do conselho são registradas em ata ?</b>
<b>De que forma as atas do Conselho são publicizadas (tornam-se de conhecimento para a sociedade)?</b>
<b>As deliberações/resoluções do Conselho são publicadas em diário oficial?</b>
<b>O Conselho delibera sobre os critérios de repasse de recursos para entidades?</b>

Fonte: A própria autora

### 3.3.3 Nível de representação

O terceiro e último nível diz respeito à representação e publicização. Nesse debate há a necessidade de que a representação seja plural, entre atores da sociedade civil e do estado que atuam como representantes de determinada temática ou segmento, isto é, que a paridade não seja somente numérica, pois não corresponde a paridade política.

Assim, várias pesquisas revelam que os perfis dos conselheiros constitui uma classe de elite de referência da maior predominância de um público mais elitizado de representantes, de setores que apresentam maior “legitimidade” de representação que acabam por influenciar os processos decisórios, pois a capacidade de decisão e debate político na maioria das vezes é extremamente baixo, justamente por identificar nestes espaços uma elite “qualificada” a gerir a máquina pública em nome da sociedade. Como exemplo os Conselhos de Assistência Social, das categorias de profissionais de Serviço Social e os que compõem a rede de assistência social, que às vezes suas opiniões prevalecem sobre outros setores sociais.

Com efeito, esse procedimento traz algumas ambiguidades no que se refere às promessas da democracia participativa e deliberativa. Por um lado, a representação por segmentos (ou organizações sociais) reproduz, no espaço institucional, um processo de filtragem que, operacionalizado pela lógica associativa, recorta o campo da representação, por ser eminentemente ocupado pelos setores que apresentam maior nível socioeconômico e cultural (LUCHMANN, 2008, p. 96).

Entretanto, como já foram explícitos, os conselhos gestores apresentam setores com alto nível de escolaridade e renda que podem influenciar as decisões nesses espaços de interação entre estado e sociedade.

Essas evidências corroboram a afirmação de que a representação nos conselhos corresponde ao subíndice mais deficiente do IEP. Na análise da qualidade da representação governamental e a da sociedade civil, bem como a indicação dessa última pelas organizações sociais, fragilidades em termos de prestação de contas e de publicização das ações para públicos mais amplos denunciam a debilidade dos conselhos quanto à sua ancoragem societária. Em geral, a desigualdade populacional entre municípios assevera essa dimensão, em prejuízo daqueles de menor porte (ALMEIDA; CARLOS; SILVA, 2016, p. 279).

Um aspecto que vale ressaltar é a presença ainda da cultura política conservadora, amalgamados em características clientelista, personalistas, principalmente alocados em municípios de pequenos portes, onde tais características ainda são muito vigentes.

Voltando-se aos desempenhos dos conselhos, o de Saúde atingiu uma pontuação de 12 pontos de 20 pontos máximos, Conselho Municipal de Direitos das Crianças e Adolescentes 13 pontos de 20 pontos máximos e, Conselho Municipal de Assistência Social 6 pontos de 20 máximos. Entretanto, o nível de representação obteve um bom desempenho no IE, mesmo que ainda apresentando algumas fragilidades, em termos de maiores publicização de contas, na busca por uma estrutura organizacional que promova maior conexão entre representantes e representados, almejando-se a legitimidade da representação.

Quadro 05 - Variáveis que compõe o Nível 3 – Representação

<b>Variáveis</b>
<b>Recebe Denúncia</b>
<b>Realiza reuniões ampliadas (com participação, também, de membros da sociedade civil que não sejam conselheiros)</b>
<b>Realiza ações de mobilização social</b>
<b>Qual o tempo de mandato dos Conselheiros desse Conselho?</b>
<b>Quantas vezes cada Conselheiro pode ser reconduzido (por igual período ao mandato)?</b>
<b>O Presidente e Vice-presidente do Conselho são eleitos em reunião plenária do Conselho?</b>
<b>Há alternância na presidência entre os representantes do governo e os representantes da sociedade civil?</b>
<b>Os representantes da sociedade civil no Conselho são:</b>

Fonte: A própria autora

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para avaliar a afetividade enquanto ao processo deliberativo nos conselhos gestores de Lidianópolis-PR, este trabalho fez uso de um levantamento de dados, através da elaboração de um Índice de Efetividade (IE) composto por variáveis indicadoras do grau de institucionalização dos conselhos, da deliberação e a representação.

Na análise dos dados verificou-se um frágil desempenho nos conselhos gestores de políticas públicas de Lidianópolis, onde uma das características que mais chama atenção e que justifica grande parte desta colocação está relacionado à jovialidade nos conselhos pesquisados, quais são: Saúde, Assistência Social e Criança e Adolescente, que variam entre 9 a 2 anos de existência no município, onde vários autores explicam que nesta perspectiva os conselhos ainda estão perpassando por um processo de regulamentação de sua própria burocracia, de fortalecimento e enraizamento no município.

Em termos mais gerais, os dados do Índice de Efetividade (IE) revelaram que o nível de melhor performance nos três conselhos mencionados foi a deliberação e, em seguida, o da representação, o qual o pior desempenho ficou a cargo da institucionalização no IE.

Entretanto, apesar de todas as fragilidades apresentadas pelos conselhos, não se deve remeter a uma desqualificação da experiência participativa, pois ainda que haja desigualdades no que diz respeito à infraestrutura dos conselhos na análise da institucionalização, observa-se que a relação dos conselhos existentes em Lidianópolis acompanha a onda de difusão dos conselhos no decorrer da década de 1990 e 2000. Ademais, suas características estão vinculadas a obrigatoriedade legal, tornando-se um caminho para a institucionalização efetiva, porém é possível notar que este processo não é linear, mas sim contraditório e conflituoso. Ou seja, a simples disseminação não necessariamente implica uma efetiva legitimação e institucionalização, mas a base legal que regulamenta essas instâncias confere a elas certa estabilidade, contribuindo para seu enraizamento na sociedade.

Sobre os indicadores da deliberação, este nível apresentou que na maioria dos conselhos há uma frequência de reuniões mensais, possuindo calendário anual, onde todas as reuniões são registradas em atas, sendo as deliberações publicadas

em Diário Oficial. Portanto, estes fatores podem explicar a boa colocação a que este nível atingiu.

Já o nível de representação, a maioria não realiza reuniões ampliadas com a participação da sociedade civil, onde essas instâncias são pouco abertas à sociedade de forma geral, assim, se pressupõe um baixo controle social por parte da sociedade e de sua representação nesses espaços, o qual nesta relação desconecta a prestação de contas a um público mais amplo.

Em última análise, os dados revelam que há uma variedade de mecanismos a ser avaliado, onde cada um possui suas especificidades, seja por questões em que os conselhos, por exemplo, de Saúde e Assistência Social tenham obtidos desempenhos melhores referentes ao da Criança e Adolescente em algumas das variáveis avaliadas, pelo fato de que os conselhos de saúde e assistência social em sua maioria possuem uma secretaria exclusiva para repasse de verbas destinadas as políticas sociais, já o Conselho da Criança e do Adolescente os repasses são fundo a fundo, não há uma secretaria exclusiva destinada a esse fim, e também sua recente inserção no âmbito municipal, o que pode justificar o mais baixo desempenho neste conselho em decorrências dos outros.

Portanto, é digno de nota, que este trabalho propôs oferecer uma análise comparativa do grau de efetividade exercido pelos conselhos de Lidianópolis, por meio de Índice de Efetividade que permitisse mensurá-los. Os resultados obtidos por meio desta pesquisa lançou luz a novas indagações propondo novos horizontes a serem alcançados em pesquisas futuras, onde a aferição de resultados em busca da efetividade deliberativa das inúmeras instituições participativas é um processo complexo de ser mensurado, pois se deve considerar um conjunto de variações, que por sua vez, pode apresentar disparidades, resultando tanto em caráter positivos como negativos no interior dessas arenas de participação.

## REFERÊNCIAS:

ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de Interação Estado-Sociedade em um Estado Heterogêneo. **Revista de ciências sociais**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 325-357, 2014.

AGUIAR, Cristina Caetano de; FERREIRA, Marco Aurélio Marques; SILVA, Edson Arlindo. Os efeitos das instituições participativas sobre a gestão pública municipal. In: ENCONTRO INTERNACIONAL PARTICIPAÇÃO, DEMOCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS, 2, 2015, Campinas. **Anais...Campinas**: UNICAMP, 2015.

ALMEIDA, Acir. Sobre a estimação de efeitos causais: uma nota metodológica com aplicações à pesquisa sobre os efeitos das instituições participativas. In: PIRES, Roberto Rocha (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.

ALMEIDA, Carla; CARLOS, Euzeneia; SILVA, Rafael. Efetividade da participação nos conselhos municipais de assistência social do Brasil. **Opinião Pública**, Campinas, v. 22, n. 22, ago. 2016.

ALMEIDA, Debora C. Rezende de; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes. In: PIRES, Roberto Rocha (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.

ANDRADE, Ilza Araújo Leão. Participação Política não eleitoral ou partidária: Associações, Conselhos e Orçamento Participativo. In: MARTINS, Carlos Benedito; LESSA, Renato. **Horizontes das ciências sociais no Brasil: ciência política**. São Paulo: ANPOCS, 2010.

AULER, Mariana Marques. Processo participativo e efetividade: uma análise da experiência recente do Plano Diretor em Curitiba (2004-2015). In: ENCONTRO INTERNACIONAL PARTICIPAÇÃO, DEMOCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS, 1, 2015, Campinas. **Anais...Campinas**: UNICAMP, 2015.

AVRITZER, Leonardo. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, Roberto Rocha (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.

\_\_\_\_\_. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião pública**, Campinas, v.14, n.1, jun. 2008.

BARRETO, Daniela Santos. Pesquisa de informações básicas municipais (munic): instrumento para avaliação de instituições participativas locais. In: PIRES, Roberto Rocha (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.

BORBA, Julian. Participação política como resultado das instituições participativas: oportunidades políticas e o perfil da participação. In: PIRES, Roberto Rocha (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.

BRASIL. Presidência da República. **Lei Orgânica da Assistência Social**, n. 8.742, de 7 de setembro de 1993.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.069, de 13 de Julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm)> Acesso em. 18 ago. 2017

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.080, de 19 de Setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8080.htm)> Acesso em. 18 ago. 2017

CAMPOS, Geraldo Adriano G. de. Participação e representações não avaliativas: a produção de significados nas experiências participativas. In: PIRES, Roberto Rocha (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.

CORTES, Soraya Vargas. As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros. In: PIRES, Roberto Rocha (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.

\_\_\_\_\_. Instituições participativas e acesso a serviços públicos nos municípios brasileiros. In: PIRES, Roberto Rocha (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.

CRUZ, Maria do Carmo Meirelles. **Desafios para o funcionamento eficaz dos conselhos**. 37. ed. São Paulo: Pólis, 2000.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins, et.al. Uma estratégia multidimensional de avaliação dos conselhos de políticas: dinâmica deliberativa, desenho institucional e fatores exógenos. In: PIRES, Roberto Rocha (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.

DAGNINO, Evelina. Democracia, teoria e prática: a participação da sociedade civil. In: PERISSINOTTO, R. M.; FUKS, M. (Orgs.). **Democracia**: teoria e prática. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2002.

DIEGUES, Geraldo César. O controle social e participação nas políticas públicas: o caso dos conselhos gestores municipais. **Revista NAU social**, Bahia, v. 4, n. 6, p. 82-93, maio/out . 2013.

FAUSTO, Boris. **História Concisa do Brasil**. 3. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2015.

FERRO, Maria Carolina Tiraboschi. **Participação, políticas públicas e efetividade**: linhas de pesquisas, limites e descobertas. In: ENCONTRO INTERNACIONAL PARTICIPAÇÃO, DEMOCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS, 2, 2015, Campinas. **Anais...**Campinas: UNICAMP, 2015.

GOHN, Maria da Glória. **O papel dos conselhos gestores na gestão urbana**. 20--?.

LAVALLE, Adrián Gurza. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: PIRES, Roberto Rocha (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011.

LAVALLE, Adrian Gurza; VOIGT, Jessica; SERAFIM, Lizandra. O que fazem os conselhos e quando fazem? Padrões decisórios e o debate dos efeitos das instituições participativas. **Revista de ciências sociais**, Rio de Janeiro, v. 59, n. 3, p. 609-650, 2016.

LIMA, Paula Pompeu Fiuza, et al. **Conselhos Nacionais**: elementos constitutivos para sua institucionalização. Textos para discussão, Brasília: IPEA, n. 70, p. 139-170, 2014.

LUCHMANN, Lígia Helena Hahn. Participação e aprendizado político no orçamento participativo: estudo de caso em um município catarinense. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 513-532, abr/jun. 2012.

\_\_\_\_\_. Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo. **Caderno CRH**, Salvador, v. 21, n. 52, p. 87-97, jan./abr. 2008.

MORAES, Alexandre de. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 18 ed. São Paulo: Editora Atlas S.A, 2002.

OLIVEIRA, Sílvio Luiz de. **Tratado de metodologia científica: projetos de pesquisa, TGI, TCC, monografias, dissertações e teses.** 2 ed. São Paulo: Pioneira, 1999.

PIRES, Roberto Rocha C. Em busca de uma síntese: ambições comuns e abordagens diversificadas na avaliação da efetividade das instituições participativas. In: PIRES, Roberto Rocha (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação.** Brasília: Ipea, 2011.

\_\_\_\_\_. Participação, exclusão e território: estratégias para a análise dos efeitos distributivos das instituições participativas. In: PIRES, Roberto Rocha (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação.** Brasília: Ipea, 2011.

REALLI, Mário; ALLI, Sérgio. A cidade de Diadema e o Estatuto da Cidade. In: CARVALHO, Celso Santos; e ROSSBACH, Ana Claudia (Orgs). **O Estatuto da Cidade: comentado.** São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.

SANTOS, Saul Carlos Costa dos. Participação e Efetividade: o CONSEA e as Conferências de Segurança Alimentar no Brasil. In: ENCONTRO INTERNACIONAL PARTICIPAÇÃO, DEMOCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS, 2, 2015, Campinas. **Anais...**Campinas: UNICAMP, 2015.

SILVA, Fabio de Sá e. “De cada um conforme suas capacidades”: participação, ambientes institucionais e capacidade de incidência em políticas públicas. In: PIRES, Roberto Rocha (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação.** Brasília: Ipea, 2011.

SILVA, Maria Camila Florêncio da. Entre o que o deliberar e o vincular podem significar: o caso das conferências nacionais de política para mulheres. In: ENCONTRO INTERNACIONAL PARTICIPAÇÃO, DEMOCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS, 2, 2015, Campinas. **Anais...**Campinas: UNICAMP, 2015.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **Efetividade e eficácia dos conselhos.** São Paulo: Polis, 2000.

VAZ, Alexander Cambraia N. Da participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos: o itinerário da literatura sobre conselhos no Brasil. In: PIRES, Roberto Rocha (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação.** Brasília: Ipea, 2011.

\_\_\_\_\_. PIRES, Roberto Rocha C. Comparações entre municípios: avaliação dos efeitos da participação por meio de pares contrafactuais. In: PIRES, Roberto Rocha (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação.** Brasília: Ipea, 2011.

WAMPLER, Brian. Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas? In: PIRES, Roberto Rocha (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.

## **APÊNDICES**

## Apêndice A - Questionário Aplicado aos Conselhos Gestores de Lidianópolis-PR

Trabalho de Conclusão de Curso: “Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas como mecanismo de Controle Social”.

IDENTIFICAÇÃO DO CONSELHO
<p>Nome do Conselho: _____</p> <p>Endereço: _____</p> <p>Número: _____</p> <p>Nome de quem está preenchendo/respondendo esse questionário:</p> <p>_____</p> <p>Qual o vínculo que o respondente possui com o Conselho: _____</p> <p>Caso não seja o/a presidente/a do conselho, qual o nome do/a ocupante do cargo de presidente/a: _____</p> <p>_____</p> <p>Email: _____</p>

### Nível 1: Institucionalização

1. Qual instrumento legal que criou o conselho?

Lei

Decreto

Portaria

Outros

2. Qual o ano de publicação do instrumento que criou o conselho?

3. Esse conselho possui regimento interno?

Sim

Não

4. O regimento especifica e detalha quais conteúdos?

<b>Conteúdo do Regimento Interno</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>
Atribuições da Secretaria Executiva do Conselho		
Processo de eleição dos conselheiros representantes da sociedade civil		
Processo de eleição da Presidência e Vice-Presidência		
Os trâmites para substituição de conselheiros e perda de mandatos		
A periodicidade das reuniões do Plenário		
A periodicidade das reuniões das Comissões		
As orientações sobre como serão publicadas as decisões do Plenário		
Os temas que devem ser regulados por meio de Resolução desse conselho		

5- O conselho possui um local/sede específico para seu funcionamento?

Sim

Não

6- O conselho possui Secretaria Executiva (unidade de apoio para seu funcionamento). ?

Sim

Não

7- Atualmente, há uma pessoa designada para ocupar o cargo de Secretário Executivo do Conselho?.

Sim

Não

8- Quantos funcionários estão lotados na secretaria executiva do conselho?.

|\_|\_|\_| funcionários

<b>Nível 2: Deliberação</b>
-----------------------------

9- Com que frequência o conselho realiza suas reuniões ordinárias. ?

Quinzenalmente

Mensalmente

Bimestralmente

Trimestralmente

Semestralmente

Anualmente

10- O conselho tem calendário anual de reuniões ordinárias estabelecidas. ?

Sim

Não

11- As reuniões ordinárias e extraordinárias do conselho são registradas em ata. ?

Nenhuma das reuniões é registrada em ata

todas as reuniões são registradas em ata

A maioria das reuniões é registra em ata

A metade das reuniões é registrada em ata

A minoria das reuniões é registrada em ata

12- Quem é responsável pela guarda do livro de atas, dos registros processados e das demais documentações do conselho. ?

- O Secretário Executivo do Conselho
- O Presidente do Conselho
- Um Conselheiro designado
- Funcionário da Secretaria de Assistência Social
- Funcionário da Prefeitura
- outros

13- De que forma as atas do Conselho são publicizadas (tornam-se de conhecimento para a sociedade):

- Não são publicizadas
- Ficam no Conselho em local de livre acesso para a população usuária
- São enviados aos Conselheiros e/ou suas entidades
- São enviados aos representantes e organizações de usuários que não estão representadas no conselho
- São enviados às organizações e entidades de trabalhadores do setor que não estão representadas no conselho
- Disponibilizados no site do Conselho

14. As deliberações/resoluções do Conselho são publicadas em diário oficial?

- Todas as deliberações/resoluções são publicadas
- A maioria das deliberações/resoluções é publicada
- A metade das deliberações/resoluções é publicada
- A minoria das deliberações/resoluções é publicada
- Nenhuma das deliberações/resoluções é publicada.

15. O Conselho delibera sobre os critérios de repasse de recursos para entidades?

- Sim

Não

<b>Nível 3: Representação</b>
-------------------------------

16. Com que frequência esse Conselho:

	Frequência				
	Nunca	Diariamente	Mensalmente	Semestralmente	Anualmente
Recebe Denúncia	<input type="checkbox"/>				
Realiza reuniões ampliadas (com participação, também, de membros da sociedade civil que não sejam conselheiros)	<input type="checkbox"/>				
Realiza ações de mobilização social	<input type="checkbox"/>				

17. Qual o tempo de mandato dos Conselheiros desse Conselho?

1 ano

2 anos

3 anos

4 anos ou mais

18. Quantas vezes cada Conselheiro pode ser reconduzido (por igual período ao mandato)?

1 vez

2 vezes

3 vezes

mais de 4 vezes

Não está estabelecido no regimento nem na lei de criação do conselho

19. O Presidente e Vice-presidente do Conselho são eleitos em reunião plenária do Conselho?

Sim

Não

20. Há alternância na presidência entre os representantes do governo e os representantes da sociedade civil?

Sim

Não

21. Os representantes da sociedade civil no Conselho são:

Eleitos em assembleias instaladas especificamente para esse fim

Indicados pelo poder público

Uma combinação dos dois

22. Esse conselho é composto por quantos Conselheiros:

Titulares     Suplentes

**MUITO OBRIGADA PELO PREENCHIMENTO**

## **APÊNDICE B – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido**

### **Termo de Consentimento Livre e Esclarecido**

#### **Título da Pesquisa**

**“OS CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO MECANISMO DE CONTROLE SOCIAL”.**

Prezado (a) Senhor (a):

Gostaria de convidá-lo(a) a participar da pesquisa, “OS CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO MECANISMO DE CONTROLE SOCIAL”, que está sendo realizada no âmbito deste município. O objetivo da pesquisa é estudar os conselhos gestores quanto ao processo deliberativo que nele acontece, como ele funciona. O trabalho segue por caminhos já trilhados por outros estudos, como os reunidos em Pires (2011), no âmbito das pesquisas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), e por outros pesquisadores do tema. Temos como foco os três conselhos criados por força de lei no início da década de 1990, são eles: Criança e Adolescente, Saúde e Assistência Social. Assim, buscamos informações do processo de funcionamento interno destes conselhos, para que possamos, a luz de todos os avanços obtidos pela literatura especializada, compreender o funcionamento dos conselhos deste município.

A sua colaboração é de extrema importância, a qual se dá da seguinte forma: coleta de informações por meio de aplicação de um questionário, sendo que as questões foram elaboradas em diálogo com os estudos já realizados e permitam um diálogo entre os três conselhos, comparando-os. Seu nome será mantido em sigilo absoluto, sendo que para fins de estudos, o quadro de identificação será quase todo ele desconsiderado, pois, usaremos apenas a identificação do conselho. Sua participação nesta pesquisa é voluntária, o senhor(a) não é obrigado(a) a participar da pesquisa, podendo até mesmo desistir a qualquer momento sem que isto cause prejuízo a sua pessoa. Esclareço ainda que as informações aqui fornecidas serão

utilizadas apenas para fins de pesquisa, sendo tratadas com absoluto sigilo para que sua identidade seja preservada.

Os benefícios esperados são: reunião de informações que permitam um estudo aprofundado dos conselhos, permitindo sugestões a partir do confronto deles com os estudos existentes, contribuição para com a produção de conhecimento realizada no âmbito da Universidade Estadual de Maringá e para a formação desta pesquisadora e melhor aprofundamento dela no tema em questão. É importante informar também que o(a) senhor(a) não terá nenhum custo com esta pesquisa, e nem será remunerado(a) por sua participação.

Para o caso de dúvidas ou maiores esclarecimentos, poderá entrar em contato com Bruna Nayara de Souza Oliveira, Números telefônicos para contato: (XX) XXXXXXXXXX Email: XXXXXXXX. Este termo será descrito em duas vias iguais, sendo uma delas entregue ao(a) senhor(a).

Eu, \_\_\_\_\_,  
tendo sido devidamente esclarecido(a) sobre os procedimentos da pesquisa  
concordo em participar **voluntariamente** da pesquisa descrita acima.

Assinatura (ou impressão dactiloscópica)

Data: 05 de Setembro de 2017