

ENGAJAMENTO E INOVAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA PARTICIPATIVA: UMA CONTRIBUIÇÃO PARA OS CONSELHOS MUNICIPAIS

ADRIANA PERRONI BALLERINI

CENTRO PAULA SOUZA - FATEC/ETEC

ANTONIO CESAR GALHARDI

CENTRO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO TECNOLÓGICA PAULA SOUZA - CPS

Agradecimento à órgão de fomento:

Não houve órgão de fomento. Esse trabalho é parte de uma dissertação do mestrado de Gestão e Tecnologia em Sistemas Produtivos, realizado no CEETEPS - Centro Paula Souza.

SemeAD₂₀₁₉

XXII Seminários em Administração



ENGAJAMENTO E INOVAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA PARTICIPATIVA: UMA CONTRIBUIÇÃO PARA OS CONSELHOS MUNICIPAIS

Área: Administração Pública

Tema: Relação Governo-Sociedade: Transparência, Accountability e Participação

ENGAJAMENTO E INOVAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA PARTICIPATIVA: UMA CONTRIBUIÇÃO PARA OS CONSELHOS MUNICIPAIS

Resumo

Em um mundo onde vivem mais de sete bilhões de habitantes e que mais de 50% da população mora em cidades; os instrumentos de participação social representam importante espaço de mudança na gestão pública. No Brasil, os Conselhos Municipais caracterizam-se como uma das principais experiências de democracia participativa do país. Mas, pesquisas nesta área apontam que os Conselhos nem sempre cumprem sua vocação deliberativa, pois poderiam ser mais inovadores nas políticas públicas, atuando como redes interativas ao buscar resultados que sejam positivos tanto no ambiente local como global. Com este cenário, acredita-se que este trabalho apresenta uma contribuição para uma maior efetividade no processo decisório e gestão pública participativa, no sentido de estabelecer uma Heurística para identificação dos atributos de *stakeholders* nos conselheiros, e propor um método de diagnóstico que avalia o grau de maturidade de atuação dos Conselhos, a partir de uma pesquisa de campo em Conselhos Municipais na cidade de Jundiaí/SP, permitindo uma avaliação e a recomendação de ações para que aumentem sua efetividade e tenham uma atuação mais inovadora.

Palavras-chave: Gestão pública participativa. Conselhos Municipais. Teoria de *stakeholders*.

Abstract

In a world where more than seven billion people live and more than 50% of the population lives in cities; the instruments of social participation represent an important space for change in public management. In Brazil, the Municipal Councils are characterized as one of the main participatory democracy experiences of the country. However, research in this area indicates that the Councils do not always fulfill their deliberative vocation, since they could be more innovative in public policies, acting as interactive networks in seeking results that are positive both in the local and global environment. With this scenario, it is believed that this work contributes to a greater effectiveness in the decision-making process and participatory public management, in order to establish a Heuristic to identify the attributes of stakeholders in the counselors, and to propose a diagnostic method that evaluates the degree of maturity of the Councils, based on a field research in Municipal Councils in the city of Jundiaí / SP, allowing an evaluation and recommendation of actions to increase their effectiveness and have a more innovative performance.

Keywords: Public participatory management. Municipal Councils. Stakeholders Theory.

1. Introdução

Devido à competitividade mundial, aos problemas econômicos e financeiros e à necessidade de investimento em infraestrutura e tecnologia, bem como no tratamento da desigualdade social; tomar decisões e prestar contas do que se faz deixou de ser uma tarefa simples para tornar-se uma “estratégia de gestão”, fundamental para a transparência, longevidade e uma atuação eficaz dos governos.

Pesquisa realizada pelo Instituto McKinsey em 2015, aponta que os cidadãos esperam que os serviços sejam mais transparentes, acessíveis e responsivos por parte do setor público. Como resultado os governos enfrentam não só a diminuição da satisfação do cidadão, mas certa corrosão da confiança pública, além do aumento dos custos associados à prestação de serviços por meio de múltiplos canais. Assim, aponta-se a importância dos governos oferecerem serviços baseados nas necessidades da sociedade para alcançar a satisfação do público e reduzir custos (McKINSEY & COMPANY, 2015).

Em um mundo onde vivem mais de sete bilhões de habitantes, e mais de 50% da população mora em cidades; os instrumentos de participação social como os conselhos municipais representam importante espaço para uma nova ordem social que se expressa na mudança do modelo vertical de autoridade do Estado e das organizações privadas, para um modelo de redes interativas horizontais da sociedade, onde se buscam resultados que sejam positivos tanto no ambiente local como global (DOWBOR, 2003).

Rocha (2011) afirma que existe ainda uma série de problemas que afetam a institucionalização da democracia participativa. E, os conselhos municipais, por sua vez, podem constituir uma forma de controle sobre o poder no nível local, atuando no sentido de aumentar a qualidade do processo decisório e na efetividade da democracia representativa.

Para Tatagiba (2004), os Conselhos representam uma importante conquista na construção de uma institucionalidade democrática, já que consistem na intensificação e na institucionalização do diálogo entre governo e sociedade, como condição para uma alocação mais justa e eficiente de recursos públicos.

Mas, os Conselhos nem sempre cumprem sua vocação deliberativa, pois poderiam ser mais inovadores no planejamento e gestão de políticas públicas. Neste contexto, o presente artigo tem como objetivo estabelecer uma heurística para a identificação dos atributos de *stakeholders* nos conselheiros, nas diferentes esferas da gestão pública e propor uma ferramenta de diagnóstico de maturidade dos Conselhos Municipais para aumentar sua efetividade.

Considera-se ainda que, o resultado desta pesquisa pode auxiliar políticos, gestores públicos, instituições, bem como os presidentes e os representantes de Conselhos na obtenção de resultados práticos para uma governança democrática, que traga benefícios à sociedade; além da possibilidade de servir como auxílio às pesquisas acadêmicas, à medida que expõe a importância da utilização da Teoria de *Stakeholders* fora do âmbito empresarial, onde tem sido utilizada com mais frequência, para contribuir como uma estratégia de gestão e criação de valor no ambiente das organizações públicas, onde as decisões tomadas, de ordem econômica, social, ambiental, ou qualquer outra, deveriam refletir a necessidade e urgência da sociedade, e não a vontade ou opinião de um único decisor, ou de determinados agentes que estão à frente do processo.

2. Gestão Pública Participativa e a Teoria de *Stakeholders*

A governança pública assume um novo valor neste início de século, onde as decisões devem estar pautadas na transparência das operações levando em consideração: a prosperidade econômica aliada ao desenvolvimento social e a sustentabilidade ambiental. Deve “incorporar o princípio da transparência nas ações públicas” segundo Bizelli (2009, p.29), permitindo ao cidadão reconhecer a efetividade das políticas públicas aplicadas. Para o autor, a capacidade de governança faz com que o cidadão possa utilizar os direitos garantidos pela Constituição, aumentando sua confiança nos processos democráticos e nos atores políticos que estão no governo.

No sentido dado por Kissler e Heidemann (2006, p. 482) “a governança está associada a uma mudança na gestão política”, assumindo novos contornos, onde paralelamente à hierarquia e ao mercado, adiciona-se ao novo modelo a negociação, a comunicação e a confiança. Para os autores a governança municipal seria como uma configuração regional da governança pública.

Rocha (2011) afirma a necessidade de reformar as instituições estatais segundo o princípio da descentralização e da participação, criando espaços que implicam na democratização do processo decisório.

Valla (1993) acredita que a participação é o instrumento de governo mais adequado para construir um regime democrático. O Estado deve criar um conjunto de mecanismos participativos, que possam ser usados pelos cidadãos, cuidando para que não se tornem um canal de disputa de poder e destinação de verba pública. No entanto, para Bizelli e Ferreira (2009) a redemocratização da sociedade, aponta que a melhoria da governança pública ocorrerá por meio de arranjos de gestão participativa, possibilitando uma vida mais igualitária e socialmente responsável.

Presoto e Westphal (2005) alertam para abolir o enfrentamento na relação do Estado com a sociedade civil. A participação pressupõe a possibilidade dos cidadãos participarem efetivamente na implantação e gestão dos serviços públicos pelos quais serão beneficiados.

A Teoria de *stakeholders* - originalmente publicada por Freeman em 1984, no livro *Strategic Management: A Stakeholder Approach* – apresenta-se como uma proposta inovadora para a gestão pública estratégica, sendo influenciada por muitas linhas de pesquisa que abordaram as partes interessadas, como: a teoria dos sistemas; os estudos de comportamento organizacional e a investigação sobre ética e responsabilidade social.

Ao longo das décadas de 1980 e 1990, Freeman e outros estudiosos utilizaram este conceito para entender e resolver três problemas voltados à gestão nas organizações - o problema da compreensão como o valor é criado e distribuído às partes interessadas, o problema da ligação entre ética e capitalismo, e o problema de ajudar os gestores a pensarem sobre os dois primeiros problemas abordados (FREEMAN et al., 2010).

Após a identificação dos *stakeholders*, a organização deve engajá-los. O engajamento dos públicos de interesse é o processo de envolvê-los ativamente nas atividades organizacionais, em busca de compreensão mútua e interação, alinhando suas expectativas, por meio do diálogo e de outros mecanismos de informação e consulta (ALMEIDA, 2007).

Quadro 1 – Gestão Participativa a partir do engajamento e diálogo entre múltiplas partes

definir escopos, priorizar temas e permitir o entendimento e compreensão entre os públicos	permitir que decisões difíceis sejam tomadas em conjunto	garantir envolvimento direto de diferentes grupos, formar parcerias e compartilhar ideias e princípios
administrar divergências, conflitos e prevenir conflitos ao identificar de forma precoce os problemas	permitir que os envolvidos assumam e reconheçam suas responsabilidades; suas diferenças e necessidades de negociação	estimular a sinergia e o aparecimento de novas ideias

Fonte: Adaptado de Almeida (2007).

O engajamento e relacionamento são ações distintas. Enquanto o relacionamento da organização com seus públicos de interesse pode ser caracterizado por qualquer tipo de contato, como um processo de negociação; o engajamento é “o processo de buscar pontos de vista dos *stakeholders* sobre seu relacionamento com a organização, bem como o esforço da organização em entender e envolver seus *stakeholders* e seus interesses nas suas atividades e processos de decisão” (ROCHA; GOLDSCHMIDT, 2010, p. 29).

Greever (2015) aponta que se esperamos nos comunicar de forma eficaz com os nossos *stakeholders*, precisamos usar as mesmas habilidades que utilizamos na identificação de nossos consumidores, entendendo, por exemplo, o seu papel e o que é importante para eles, buscando a melhor forma de abordá-los.

Portanto, a gestão pública deve primar por uma governança que se esforce para compreender as expectativas e necessidades daqueles que a cercam, para que as decisões não sejam tomadas exclusivamente pelos gestores, mas que estes apoiem e enfatizem o diálogo entre diversos atores sociais para responder adequadamente às pressões externas, pois conforme apontado por Tarragó, Brugué e Cardoso Jr. (2015), precisamos incorporar novos conhecimentos, a fim de gerar inteligência coletiva para abordar os problemas, e utilizar o diálogo social como mecanismo básico para o funcionamento eficaz da administração pública.

Assim, com a redemocratização da sociedade, Bizelli e Ferreira (2009) apontam que está se formando um consenso de que a melhoria da governança pública ocorrerá por meio de arranjos de gestão que devem consolidar a gestão participativa, possibilitando uma vida mais igualitária e socialmente responsável.

3. Perspectivas de contribuição da Teoria dos *Stakeholders* para os Conselhos Municipais

No Brasil, os municípios tornaram-se protagonistas da federação, quando passaram a dividir novas responsabilidades e direitos com os Estados e a União, sendo que as principais políticas públicas passaram a se orientar segundo critérios da descentralização participativa, com o objetivo de transferir encargos para a esfera municipal, além de envolver e dar condições à sociedade civil de participar da gestão pública (NOGUEIRA, 2009).

Segundo Mitchell, Agle e Wood (1997), técnicas de gestão com base na heurística dos *stakeholders* ou das partes interessadas são utilizadas para auxiliar os gestores a lidarem com relações de múltiplas partes, incluindo os métodos de identificação das funções e a análise de interesses das partes interessadas, bem como avaliar o tipo e nível de poder desses públicos. Esse método torna-se um diferencial na gestão pública, apesar de ser pouco utilizado, principalmente em instituições participativas como os Conselhos Municipais.

Os Conselhos são espaços públicos de composição plural e paritária entre o Governo e a sociedade civil, possuem natureza deliberativa e consultiva, com competência de formular e controlar a execução de políticas públicas e de fortalecer a gestão democrática. Por regra, devem ser compostos por um número par de conselheiros, sendo que para cada representante do governo, haverá um representante da sociedade civil. Existem exceções como as composições dos Conselhos da Saúde, compostos por representantes de entidades governamentais, não governamentais e usuários dos serviços de saúde do SUS. Sua criação vem ocorrendo no âmbito dos municípios, por serem canais institucionais de participação da sociedade, ligados a políticas sociais específicas, e mandatos sociais não remunerados (RAMOS et al., 2012).

De acordo com Gohn (2007), os Conselhos desempenham também papel de divulgador, na medida em que fornecem informações, capacitam para a tomada de decisões e desenvolvem “sabedoria política”, contribuindo para o desenvolvimento de competências e habilidades a partir das experiências vivenciadas pelos participantes que representam a sociedade civil ou que trabalham no serviço público.

Assim, como não estão nem sob os cuidados exclusivos do governo, nem da sociedade civil os Conselhos são espaços plurais, pelos quais representantes da sociedade e do Estado disputam, negociam e compartilham a responsabilidade pela produção das políticas públicas em áreas específicas, o que os tem tornado mecanismos eficientes de consolidação da democracia e gestão participativa.

Os Conselhos Gestores brasileiros são instrumentos democráticos de participação popular, que em países em desenvolvimento como o Brasil corroboram para a afirmação da democracia participativa, apesar de não se apresentarem com iguais oportunidades de discurso em face da desigualdade socioeconômica e política dos participantes (AZEVEDO, 2007).

Por isso, a seguir, são apresentados os pontos de vista de pesquisadores da área sobre a importância da Teoria de *Stakeholders* na esfera pública, visto que a tomada de decisão neste ambiente envolve múltiplos *stakeholders*.

Para Gomes e Gomes (2010), a teoria das partes interessadas está bem estabelecida, mas precisa de um maior desenvolvimento, a fim de ser uma ferramenta útil para gestores públicos

analisarem as relações que se formam e os desafios enfrentados na gestão dessas organizações, sendo que em nível de governo local a literatura é quase inexistente.

Rainey (1997) afirma que os órgãos públicos nasceram e vivem para satisfazer os interesses da sociedade e são suficientemente influentes para manter as instituições, por meio de legitimidade política e pelos recursos que advêm deles. Mas segundo Bryson (2004), existe limitação da literatura atual sobre gestão pública e de organizações sem fins lucrativos que relacione a análise das partes interessadas e a evolução da teoria política, de gestão e ética.

Bryson (2004) cita Feldman e Khademian (2002) quando afirmam que a necessidade de gerenciar relacionamentos tornou-se uma parte tão integrante da necessidade de governar, que para eles “gerenciar é governar”, sendo difícil imaginar o gerenciamento eficaz das relações sem fazer uso cuidadoso da análise das partes interessadas.

Já Ramos et al. (2012) defende que sendo os Conselhos sujeitos às forças políticas de liderança e possuindo competência para influenciar decisões políticas, são importantes estudos que busquem identificar e analisar o perfil dos membros dos conselhos com o intuito de melhor compreender de que forma podem influenciar positiva e negativamente a tomada de decisão.

Segundo Jordão (2010), diversas teorias apresentam soluções para mapear e compreender o papel dos *stakeholders*, porém a proposta por Mitchell, Agle e Wood (1997), determina que a partir da identificação dos três atributos de poder, legitimidade e urgência, é possível apresentar quais são os atributos fundamentais e quais devem ser trabalhados. E a partir de uma correlação entre eles, estabelecer sua influência nas decisões e um diálogo mais apropriado.

Bryson (2004) argumenta que a análise das partes interessadas podem ajudar as organizações públicas a melhor cumprir os seus fins, contribuindo para a criação de valor através do seu impacto sobre as funções ou atividades de gestão estratégica. No mínimo, ajudando os gestores públicos a descobrir quem são os principais interessados e de que forma satisfazê-los.

Ao gerar tal nível de entendimento e envolvimento junto a esses públicos torna-se possível realizar o monitoramento dos relacionamentos existentes nos Conselhos Municipais e seu impacto no processo decisório, tendo como consequência a geração de decisões satisfatórias e benéficas à sociedade.

4. Metodologia

Na primeira etapa do trabalho foi desenvolvida uma pesquisa bibliográfica, para a construção teórica sobre o tema central da pesquisa: estabelecer uma heurística para a identificação dos atributos de *stakeholders* nos conselheiros para que possa ser utilizada nas diferentes esferas da gestão pública e, ainda, propor uma ferramenta de diagnóstico de maturidade dos Conselhos Municipais para aumentar sua efetividade.

A pesquisa inicialmente foi exploratória, tendo como objetivo uma pesquisa de campo para conhecer e registrar como ocorre o processo decisório nos Conselhos Municipais de Jundiá. Após o estabelecimento da identificação de atributos da teoria de *stakeholders* neste ambiente, utilizou-se o viés explicativo de maneira preponderante.

A heurística, composta por cinco passos, foi testada aplicando cada passo a fenômenos observados na pesquisa de campo e testes realizados por meio da bibliografia pesquisada.

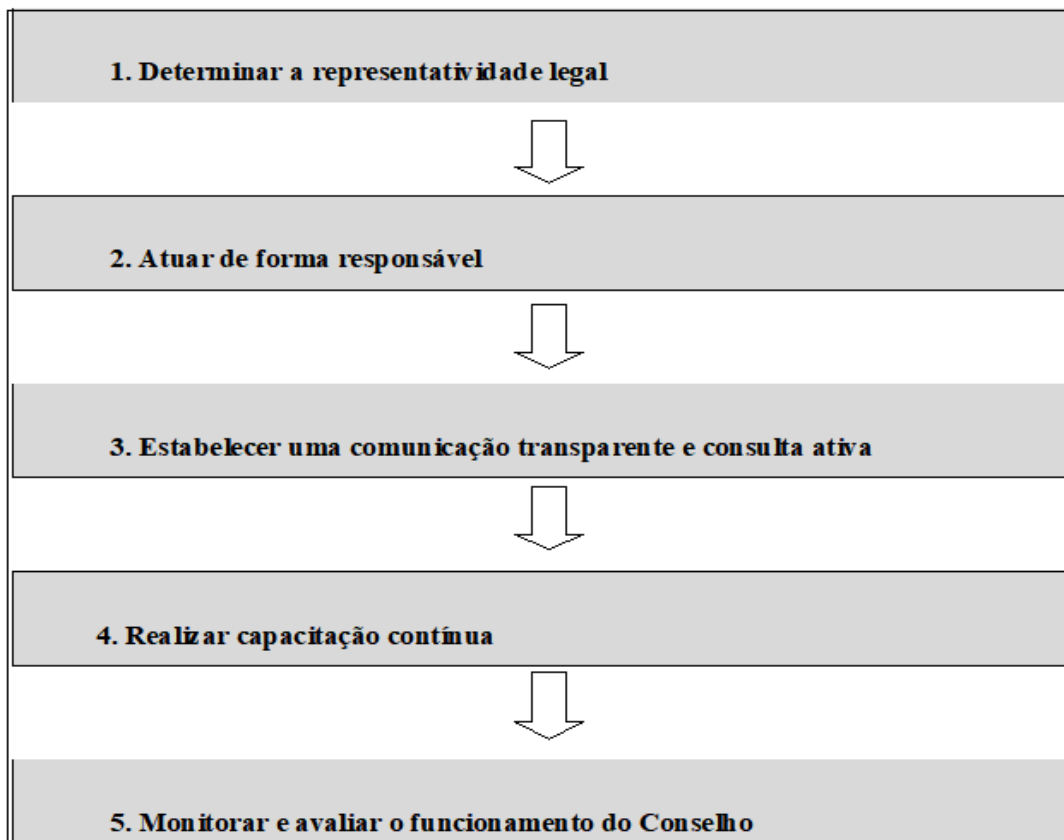
A partir do estabelecimento da heurística foi proposto um método de diagnóstico, que avalia e pondera a atuação dos Conselhos, sob a ótica dos três C's: i) Criação de Valor; ii) Comunicação Transparente e Consulta Ativa e iii) Capacitação e Avaliação Contínuas.

No C de Criação de Valor estabelece-se a representatividade do Conselho, a forma de composição e participação do conselheiro. No C de Comunicação Transparente e Consulta Ativa verifica-se a habilidade de se tornarem públicas as ações do Conselho, e a prestação contas às diferentes partes interessadas. O último C, de Capacitação e Avaliação Contínuas, denota a importância que o Conselho dá para a qualidade da representação, preocupando-se com a formação de habilidades e competências do conselheiro.

5. Resultados e Análise

Soluções tentativas para a proposição de uma heurística de identificação dos *stakeholders* foram realizadas, por meio de testes mentais (*mental testing*) a partir do confronto entre o referencial teórico e da observação em campo, que geraram soluções para a construção de uma heurística composta de cinco passos como mostra a Figura 1, e que tratam das atitudes desejáveis e apropriadas dos conselheiros; da utilização responsável do poder para atender de forma eficaz e, em tempo hábil, as demandas reais da sociedade.

Figura 1 - Heurística para Identificar os atributos de *stakeholders*



Fonte: os autores

Cada etapa da heurística é decomposta em ações que objetivam oferecer diretrizes para o seu cumprimento:

1ª: Determinar a representatividade legal nas eleições e funcionamento do Conselho: Instituir a paridade na composição do Conselho, em relação à participação de gestores municipais e de instituições da sociedade civil organizada e não organizada, dando oportunidade aos diferentes segmentos sociais e regiões do município; Alternar a presidência entre gestores municipais e instituições da sociedade civil; Avaliar a ocorrência de reeleições ininterruptas de conselheiros pela mudança de segmento representativo. Possibilitar a renovação e diversificação de participação nos Conselhos; Tornar o Conselho um espaço voltado ao exercício de políticas públicas, e que a operacionalização do Conselho não se torne o tema principal das reuniões; Estabelecer normas e/ou um estatuto, a partir da realização de fóruns, conferências e eventos que garantam as necessidades de diferentes segmentos da sociedade e que possam balizar a implantação de políticas, programas e ações do Conselho.

2ª: Atuar de forma responsável no Conselho: Avaliar se os assuntos levados para discussão expressam os anseios e prioridades da sociedade; Conduzir de forma responsável à participação no Conselho, comprometendo-se com as funções e responsabilidades pertinentes ao cargo de conselheiro até o final do mandato; Consultar e engajar diferentes segmentos da sociedade e representantes de outros conselhos antes de implantar políticas públicas, além de avaliar dados técnico-legais para tomar decisões mais assertivas.

3ª: Estabelecer uma comunicação transparente e consulta ativa: Divulgar e compartilhar as decisões tomadas no Conselho de forma ampla, envolvendo diferentes públicos e canais de comunicação disponíveis na sociedade (impresso; eletrônico e digital); Fixar como meta a consulta ativa do conselheiro junto ao seu; Aumentar a participação da sociedade civil, seja por motivo de reivindicações urgentes ou mesmo para fazer parte das reuniões; Planejar as pautas de reuniões de forma conjunta, levando em consideração as urgências e reivindicações de diferentes segmentos; Criar um canal efetivo e sistemático de prestação de contas das decisões do Conselho à sociedade.

4ª: Realizar Capacitação Contínua, por meio da formação, qualificação e treinamento dos conselheiros em relação aos assuntos legais, técnicos e administrativos referentes ao funcionamento do Conselho: Empoderar os conselheiros preparando-os de forma sistemática para exercer sua função, por meio da educação continuada, qualificação e treinamento de questões pertinentes; Identificar a formação acadêmica e área de atuação profissional dos conselheiros e de que forma podem contribuir para discussão de temas, e no treinamento de outros conselheiros; Analisar se há igualdade de condições para a discussão dos temas propostos entre os conselheiros gestores públicos e os da sociedade civil organizada e não organizada, garantindo a participação paritária.

5ª: Monitorar e avaliar o funcionamento do Conselho: Estabelecer indicadores para monitorar e avaliar o funcionamento e a eficácia dos Conselhos de forma sistemática, por meio de pesquisas aos representantes; Realizar pesquisas para monitorar a satisfação da sociedade em relação ao funcionamento do conselho e a implantação de políticas públicas; Analisar a qualidade de participação dos conselheiros em relação à responsabilidade, gestão colaborativa e ética.

A geração de tentativas para solucionar o problema da pesquisa que deu origem à heurística apresentada anteriormente, foi testada aplicando cada passo a fenômenos observados na pesquisa de campo e testes mentais realizados a partir da bibliografia pesquisada. O Quadro 2 apresenta o teste dos cinco passos que compõe a heurística.

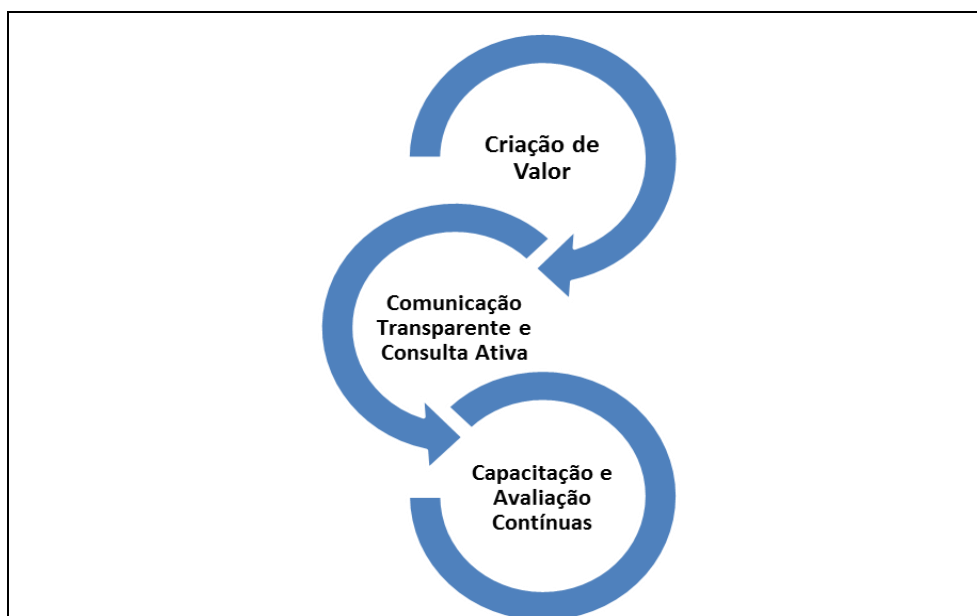
Quadro 2 – Teste da Heurística de Identificação dos atributos de *stakeholders*

Etapas	<i>Mental Testing- Literatura</i>	Fenômenos Observáveis – Pesquisa de Campo
1. Determinar a representatividade legal nas eleições e funcionamento do Conselho	Cinco ocorrências	Onze ocorrências
2. Atuar de forma responsável no Conselho	Seis ocorrências	Onze ocorrências
3. Estabelecer uma comunicação transparente e consulta ativa	Seis Ocorrências	Sete Ocorrências
4. Realizar Capacitação Contínua, por meio da formação, qualificação e treinamento dos conselheiros em relação aos assuntos legais, técnicos e administrativos referentes ao funcionamento do Conselho	Quatro ocorrências	Seis ocorrências
5. Monitorar e avaliar o funcionamento do Conselho	Duas ocorrências	Duas ocorrências

Fonte: os autores

Ainda, como contribuição à pesquisa foi proposto um método de diagnóstico, que avalia e pondera a atuação dos Conselhos, sob a ótica de: a Criação de Valor; Comunicação Transparente e Consulta Ativa; e Capacitação e Avaliação Contínuas, segundo mostra a Figura 2:

Figura 2 – Os três C's de maturidade

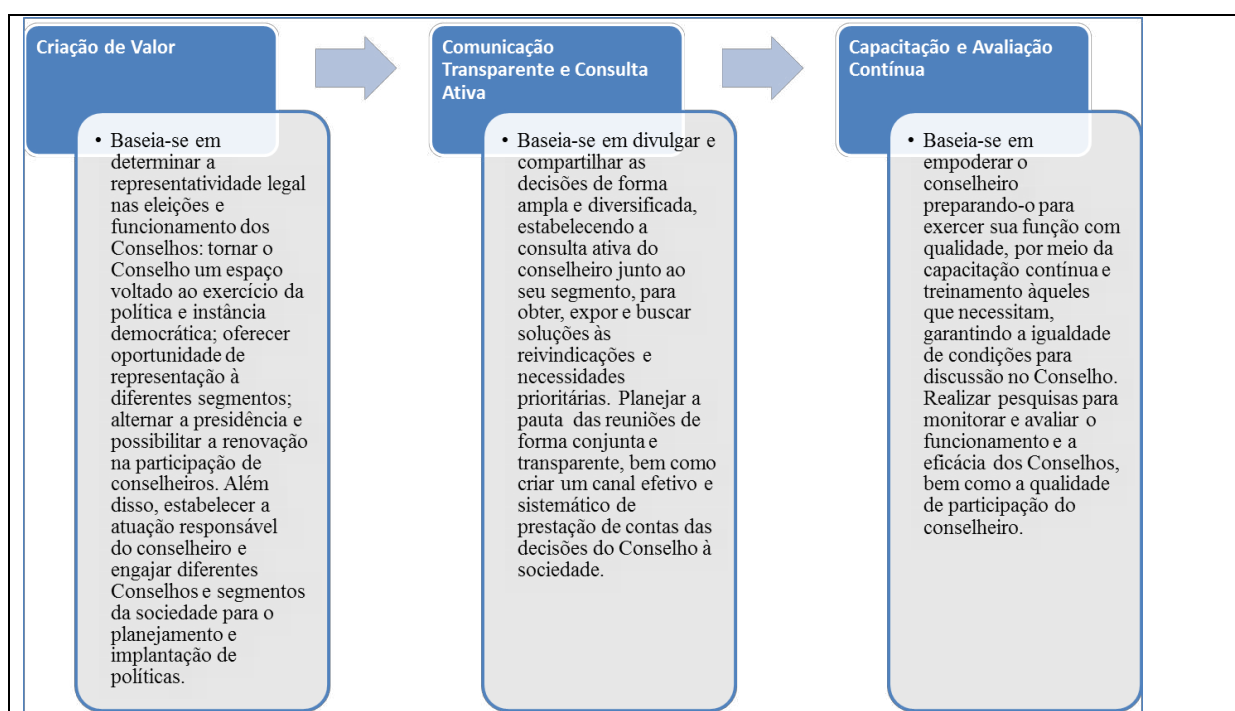


Fonte: Os autores

Os três C's permeiam a identificação do *status quo* do funcionamento dos Conselhos permitindo recomendar ações para que se tornem mais efetivos. Eles funcionam como medida do grau de maturidade dos Conselhos, segundo os atributos de legitimidade, poder e urgência e sua capacidade de contribuir de forma efetiva junto à sociedade, estabelecendo um diálogo entre os *stakeholders* mais colaborativo e eficaz.

Presume-se que cada Conselho se encontre em diferentes graus de maturidade, tanto no geral, como específico para cada C, conforme sua atuação e experiência. Na Figura 3 é demonstrado cada nível de maturidade e os objetivos correspondentes:

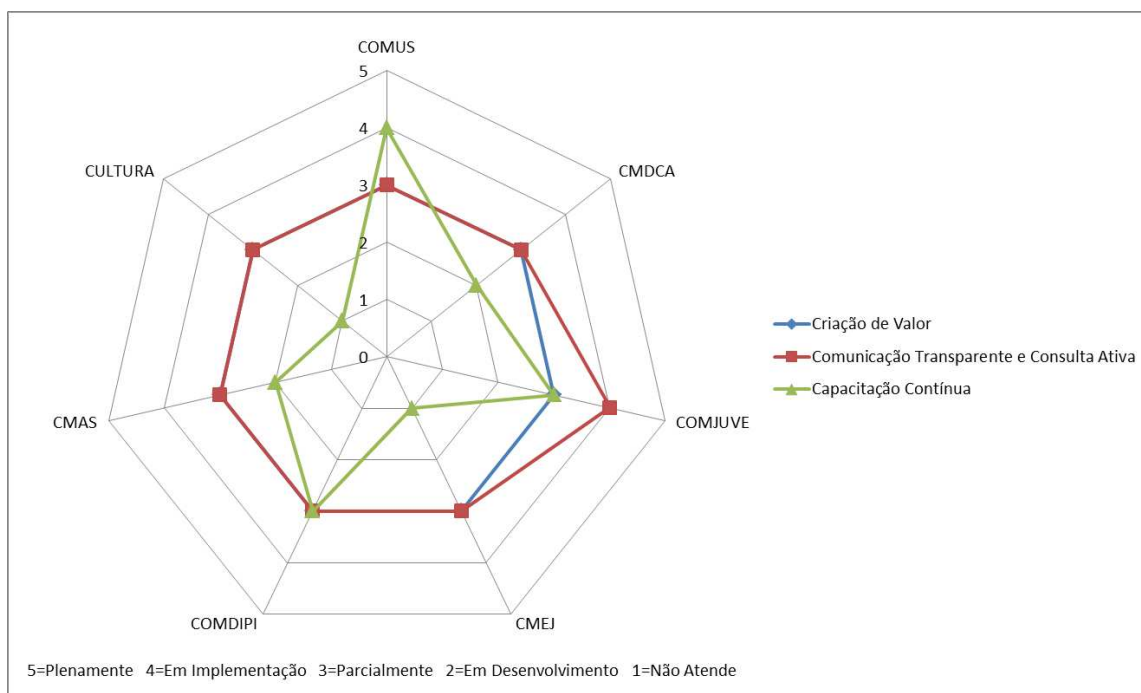
Figura 3 – Níveis de maturidade e objetivos propostos



Fonte: os autores.

A partir da avaliação dos sete Conselhos Municipais pesquisados na cidade de Jundiaí - Conselho Municipal de Saúde (COMUS); Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa (COMDIPI), Conselho Municipal da Juventude (COMJUVE), Conselho Municipal de Educação (CMEJ), Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) e Conselho Municipal de Cultura - é apresentado, na Figura 4, o nível de evolução de cada um, que representa o resultado da análise de maturidade frente aos três C's. Foi levado em consideração o nível de atendimento de cada um desses Conselhos aos objetivos propostos na Figura 3.

Figura 4 – Nível de maturidade dos Conselhos pesquisados



Fonte: os autores.

Ao avaliar a maturidade dos Conselhos percebe-se que no C de Criação de Valor, ainda não é compreendido totalmente com relação aos objetivos voltados à representatividade legal e uma atuação responsável do conselheiro.

No C da Comunicação Transparente e Consulta Ativa também ocorre um atendimento parcial dos objetivos, apontando que os Conselhos utilizam um canal de comunicação com a sociedade para divulgar suas ações e prestar contas à sociedade. Mas existem fragilidades, como a falta de diversificação desses canais e envolvimento de diferentes segmentos da sociedade na discussão de políticas públicas.

O terceiro C de Capacitação e Avaliação Contínuas é um grande desafio, pois foi apontada como uma importante ferramenta para medir a atuação e evolução dos Conselhos; embora ainda não faça parte da realidade de nenhum deles.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A governança e a tomada de decisão no cotidiano da gestão pública se tornou uma tarefa complexa, seja pelo crescimento desordenado e urbanização das cidades, pelo número de atores sociais envolvidos junto ao setor público, ou mesmo pelas exigências na implantação de políticas públicas que possam atender às reais demandas e desafios socioambientais contemporâneos.

A heurística proposta para a identificação dos atributos de *stakeholders*, teve cada um dos seus passos negativados quanto a falseabilidade, o que implica na possibilidade de aplicação da mesma em ambientes participativos.

Ao avaliar os Conselhos pesquisados notou-se que, de maneira geral, se encontram em grau intermediário de maturidade o que sugere que ações específicas possam ser sistematizadas para o aperfeiçoamento de seu funcionamento, como estabelecer de forma efetiva a sua representação legal e atuação responsável, uma comunicação ampla e diversificada, a consulta ativa aos diferentes segmentos da sociedade e a capacitação e avaliação contínuas.

Assim, com uma proposta de diagnóstico do grau de maturidade dos Conselhos e uma heurística para identificação dos atributos de *stakeholders*, acredita-se no pleno atendimento aos objetivos da pesquisa e uma contribuição acadêmica consistente, a menos que algum referencial desconhecido tenha apresentado algo semelhante.

Como recomendação para trabalhos futuros aponta-se a importância de se expandir a pesquisa em outros Conselhos para averiguação da utilidade da Heurística proposta e do método de diagnóstico de maturidade, bem como aperfeiçoar os indicadores apresentados.

Assim, acredita-se que o presente trabalho, além de sua contribuição acadêmica pode trazer subsídios sobre como tornar as relações e a gestão mais participativa no setor público, melhorando inclusive o processo de tomada de decisão, além de fomentar uma atuação mais ética, inovadora e que colabore para a evolução da democracia, a partir do engajamento e decisões compartilhadas por diferentes públicos interessados no bem comum.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, F. **Os desafios da Sustentabilidade**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2007.

AZEVEDO, E. M. **Gestão pública participativa: a dinâmica democrática dos conselhos gestores**. 180f. Dissertação (Mestrado em Direito). Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007.

BIZELLI, J. L. Estado, Democracia e Gestão da Inovação. In: **Governança Pública e Novos Arranjos de Gestão**. BIZELLI, J. L.; FERREIRA, D. A. de O. (orgs.). Piracicaba: Jacintha Editores, 2009.

BIZELLI, J. L.; FERREIRA, D. A. de O. (orgs.). **Governança Pública e Novos Arranjos de Gestão**. Piracicaba: Jacintha Editores, 2009.

BRYSON, J. M. **What to do when stakeholder matter**. 2004. Disponível em: https://www.hhh.umn.edu/people/jmbryson/pdf/stakeholder_identification_analysis_techniques.pdf. Acesso em: 05 nov. 2018.

DOWBOR, L. **A reprodução social**. Volume III: descentralização e participação. As novas tendências. Petrópolis, RJ: Vozes; 2003.

FELDMAN, M.; KHADEMIAN, A. To Manage is to Govern. **Public Administration Review**, 62:5, 2002.

FREEMAN R. E. **Strategic management: A stakeholder approach**, Pitman, Boston. 1984

FREEMAN R. E. et al. **Strategic management: A stakeholder approach**. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press, 2010.

GOHN, M. da G. **O papel dos conselhos gestores na gestão urbana**. São Paulo, 2007. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/urbano/gohn.pdf>. Acesso em 08 fev. 2019.

GOMES, R. C.; GOMES, L. O. M. **A five-sided model of stakeholder influence**. En APG (Encontro de Administração Pública e Governança), Vitória, 2010. Disponível em: http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg_2010/2010_ENAPG464.pdf. Acesso em: 17 mar. 2019.

GREEVER, T. **Articulating Design Decisions**. USA: O`Reilly Media, Inc., 2015.

JORDÃO, G. O contexto da comunicação com os *stakeholders*. In: ROCHA, T.; GOLDSCHMIDT, A (Coords.). **Gestão dos Stakeholders**. São Paulo: Saraiva, 2010.

KISSSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. **Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade**. RAP. Rio de Janeiro 40 (3): 479-99 Maio/Jun. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n3/31252.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2018.

MCKINSEY & COMPANY, **Implementing a citizen-centric approach to delivering government services**. 2015. Disponível em: http://www.mckinsey.com/insights/public_sector/implementing_a_citizen-centric_approach_to_delivering_government_services. Acesso em: 04 mai. 2019.

MITCHELL R. K.; AGLE B. R.; WOOD D.J. **Toward a theory of stakeholder identification and salience: Defining the principle of who and what really counts**. Acad. Manage. Rev., 22(4): 853-886, 1997.

NOGUEIRA, M. A. Gestão de Cidades, política e Estado em sociedades rápidas e desiguais. In: **Governança Pública e Novos Arranjos de Gestão**. BIZELLI, J. L.; FERREIRA, D. A. de O. (orgs.). Piracicaba: Jacintha Editores, 2009.

PRESOTO, L. H.; WESTPHAL, M. F. **A participação social na atuação dos conselhos municipais de Bertioga – SP**. Revista Saúde e Sociedade, v. 14. , n.1, p. 68-77, jan-abr 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v14n1/08.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2019.

RAINEY, H. **Understanding and managing public organizations**. 2nd ed. CA: Jossey-Bass. San Francisco. 1997.

RAMOS, M. de F.; Cezare. J. P.; Vendramini, P. R. J; Coutinho S. M. V. et al. **Conselhos Setoriais: perfil dos conselheiros e sua influência na tomada de decisão**. Saúde Soc. São Paulo, v.21, supl.3, p.61-70, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v21s3/06.pdf>. Acesso em 12, mar. 2019.

ROCHA, C. V. **Gestão Pública Municipal e Participação Democrática no Brasil**. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, v. 19, n. 38, p. 171-185, fev. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v19n38/v19n38a11.pdf> Acesso em 11 out. 2018.

ROCHA, T. Gestão dos *stakeholders* para a construção de vantagem competitiva. In: ROCHA, T.; GOLDSCHMIDT, A (Coords.). **Gestão dos Stakeholders**. São Paulo: Saraiva, 2010.

TARRAGÓ, D.; BRUGUÉ Q.; CARDOSO JR, J. C. A Administração Pública Deliberativa: Inteligência coletiva e inovação institucional a serviço do público. **Texto para discussão 2122/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**. - Rio de Janeiro: IPEA, 2015.

TATAGIBA. A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo. In: AVRITZER, L. (org.). **A participação em São Paulo**. São Paulo: UNESP, 2004.

VALLA, V. V; STOTZ, E.M. **Participação popular, educação, saúde, teoria e prática**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1993.