

## **CONSELHOS MUNICIPAIS: FORTALECENDO A GESTÃO COLABORATIVA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**LUANA WEISSHEIMER**

UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS (UNISINOS)

**JOSUE DE LIMA CARVALHO**

UNIVERSIDADE DA AMAZÔNIA (UNAMA)

Agradecimento à orgão de fomento:

A Capes e Universidade Aberto do Brasil UAB

# **CONSELHOS MUNICIPAIS: fortalecendo a gestão colaborativa na administração pública**

## **1 INTRODUÇÃO**

Nos últimos anos, temos observado, tanto em nossas cidades quanto em nossos grupos organizados, o aumento exponencial do interesse em formas de governança que sejam mais efetivamente participativas. É por isso que, devemos chamar a atenção para o fato de que os conselhos municipais – por tantas vezes subestimados – se tornam uma ferramenta mais do que importante para a democracia participativa, levando potencialmente ao sucesso na promoção de políticas públicas. Ansell e Gash (2008), por exemplo, argumentam que a governança colaborativa envolve múltiplos atores; no entanto, esta pluralidade é de fato um dos fatores mais importantes para o sucesso em sua implementação, sempre que se fala em emissão de políticas requerendo a ampla cooperação. Eles afirmam que essa abordagem particular, é muito pertinente, se não central, para sua efetividade política real no campo dos conselhos locais.

Segundo Benelli e Costa-Rosa (2012), os poderes são regidos pela adoção de uma lei municipal e não apenas ditam as ações do conselho, mas também criam um fundo especial por meio do qual os recursos são transferidos. É através dos conselhos municipais que os cidadãos podem discutir questões de interesse geral.

De forma usual, vemos a criação desses conselhos dentro das áreas chave, consideradas críticas, como: saúde, educação, meio ambiente, cultura e assistência social. É através dos conselhos municipais que os cidadãos podem discutir questões de interesse geral. Portanto, o presente estudo busca compreender a organização dos conselhos municipais, o discernimento, impacto e a efetividade de seus conselheiros na análise e formulação das políticas públicas. Sendo assim, surge o seguinte problema de pesquisa: Considerando a Governança Colaborativa, qual o impacto da participação popular na promoção da democracia e na eficácia das políticas públicas?

O estudo tem como objetivos: analisar os mecanismos de envolvimento público mais utilizados nos conselhos municipais e avaliar sua eficácia na representação dos interesses da comunidade; medir a participação dos cidadãos locais nos processos de tomada de decisão do conselho municipal; e, por meio de uma revisão sistemática da literatura na base de dados da Elsevier, investigar como a participação pública nos conselhos municipais afeta a concepção, implementação e avaliação de políticas públicas.

## **2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA**

O Estado tem como incumbência enfrentar os desafios que incidem sobre a sociedade e gerar soluções para seus habitantes e cidadãos; ou seja, é responsável por assegurar que todos os elementos que compõem nossa nação tenham acesso aos direitos definidores da qualidade de vida coletiva. Os direitos, por sua vez, são mantenedores, enquanto a luta para efetivar esse direito está relacionada com todos os cidadãos, em busca de uma vida mais digna. Políticas de Estado estão incluídas em medidas concretas, com serviços, programas, projetos e benefícios em conformidade a lei e ao propósito do Estado. Eles formam o conjunto de decisões do governos em relação a situações consideradas problemáticas, considerando também tanto a parte técnica de situações como as dinâmicas sociais e os desafios mais sugestivos nas fontes oficializadas das autoridades governamentais (Benelli; Costa-Rosa, 2012).

A constituição Federal de 1988 reconhece a cidadania enquanto um dos sustentáculos básicos da República Federativa do Brasil, ao inserir a atuação da sociedade na direção das políticas públicas. Aliás, os artigos 198, 204 e 206 do texto constitucional foram determinantes

para a edificação de conselhos nas áreas da saúde, da assistência social e da educação no governo. (Silva, 2020).

Segundo Silva (2020), a participação social é descrita como um processo de diálogo entre a sociedade e as instâncias governamentais no desenvolvimento das políticas públicas. Por sua vez, o controle social possibilita que a sociedade exerça fiscalização sobre as ações do Estado. Essas interações entre cidadãos e agentes públicos são consideradas de grande importância para as percepções individuais sobre o Estado e contribuem para garantir sua legitimidade.

Conforme Silva (2020), foi estabelecido um compromisso por parte da administração pública de fornecer informações e um direito concedido à sociedade de solicitá-las, destacando a importância da transparência pública como meio de controle. Novos recursos e mecanismos, como o orçamento participativo, plebiscitos, conferências, iniciativa popular, ouvidorias, Serviços de Informação ao Cidadão (SICs) e portais da transparência, emergiram como paradigmas dinâmicos no campo da participação cidadã. Essas experiências contribuíram para a proliferação de conselhos em diversas áreas temáticas e níveis de governo.

É mencionado por Benelli e Costa-Rosa (2012) que os Conselhos Municipais atuam em áreas específicas das políticas públicas de assistência e infância, competindo e complementando o poder público. No entanto, as visões de alguns chefes municipais sobre os conselhos, que visionam essa estrutura como algo puramente burocrático, eliminam a influência real do órgão na gestão pública, o que também pode afetar a eficiência e desempenho devido ao enfraquecimento de suas funções.

Outra novidade que ressoa com as necessidades atuais em direção ao aprofundamento da governança pública é a governança colaborativa. Esta abordagem apresenta um ecossistema em que os múltiplos atores, incluindo o governo e a sociedade civil, e o setor privado, colaboram com o objetivo de resolver problemas complexos. Segundo Emerson, Nabatchi e Balogh (2012) a criação de soluções mais sustentáveis está intimamente ligada a governança colaborativa, já que, se baseia na cooperação contínua de todas as partes interessadas.

Ansell e Gash (2008) reforçam essa ideia ao discutirem que a governança colaborativa requer comprometimento das partes envolvidas. A colaboração que se busca, depende da capacidade dos atores de se envolverem em um diálogo aberto, onde todos têm a oportunidade de fazer parte das decisões. É preciso que exista esse tipo de interação para fortalecer as ideias sugeridas, facilitando sua implementação.

Ostrom (1990) destaca a importância de uma governança flexível, que permita que as políticas públicas respondam de maneira eficiente às mudanças e novos desafios. Esse enfoque é relevante em contextos de gestão de recursos comuns, onde a colaboração e a negociação frequente entre os usuários são essenciais para garantir a equidade na distribuição dos benefícios.

A inclusão dos cidadãos nos processos de decisão através dos conselhos municipais, oferece uma ferramenta para a democratização da gestão urbana e promove união e engajamento da comunidade. Quick e Feldman (2011) apontam que a flexibilidade nas políticas públicas e a capacidade de adaptação são fatores determinantes para a implementação bem-sucedida de iniciativas colaborativas. Eles sugerem que, ao incorporar a participação cidadã, os governos podem desenvolver políticas mais resilientes, capazes de enfrentar desafios complexos de maneira contundente.

### **3 MÉTODO**

A ideia de pesquisa apresentada se classifica como aplicada e qualitativa. Cabe exaltar que, o modo aplicado no estudo advém diretamente de seu objetivo: analisar e compreender os efeitos da participação popular nos conselhos municipais considerando a democracia local e a

eficácia das políticas públicas. Por conseguinte, conforme autores apontam, pesquisas aplicadas são direcionadas para a solução de problemas específicos e geram conhecimentos que podem ser utilizados de forma imediata na prática (Gil, 2010).

Como para esta pesquisa o método optado foi o qualitativo, veremos sua condução nesta vertente devido à natureza dos dados e ao tipo de análise necessária para alcançar os objetivos propostos. Esse tipo de análise é interessante, já que, poderá explorar as dinâmicas de interação e engajamento nos conselhos municipais estudados, bem como, se mostra o método mais indicado para a atividade de interpretação dos conteúdos das atas e documentos analisados – que são os documentos mais importante disponíveis - bem como a literatura relacionada. Estudos qualitativos são apropriados quando se busca entender fenômenos complexos e multifacetados, permitindo uma análise profunda de contextos sociais, processos, e as percepções e experiências das pessoas envolvidas (Creswell, 2014).

O estudo foi estruturado em duas frentes principais: pesquisa documental e revisão sistemática da literatura, ambas abordagens qualitativas. A pesquisa documental focou na análise de conteúdo de atas das reuniões do conselho municipal de saúde e do conselho municipal de alimentação escolar, conforme proposto por Bardin (2016). Esta autora sugere que a análise de conteúdo é um método que permite uma interpretação sistemática e objetiva das comunicações, sendo ideal para extrair significados de documentos formais e garantir a objetividade e fidelidade das informações (Bardin, 2016).

Para a revisão da literatura, adotou-se os preceitos descritos por Carvalho e Brasileiro (2022), sua produção considera a importância de uma abordagem estruturada e minuciosa na seleção de estudos para compreender fenômenos complexos como a governança colaborativa e participação popular. De forma complementar, o método de Proknow-C, desenvolvido por Ensslin *et al.* (2014), foi utilizado para a seleção e avaliação dos artigos, permitindo identificar os trabalhos mais relevantes e influentes sobre o tema, principalmente quando focado nos conselhos municipais. Este método é particularmente útil para construir um conhecimento integrado e atualizado sobre áreas específicas de estudo, permitindo uma análise mais sistemática da literatura (Ensslin *et al.*, 2014).

As palavras-chaves utilizadas na Elsevier foram organizadas da seguinte maneira utilizando os operadores booleanos: "Collaborativ\*" AND "Governanc\*" AND "Public\* Participation\*" OR "Municip\* Council\*". A base retornou com 174 documentos, destes se excluiu a literatura cinza, retomando com 125 artigos científicos datados de 1997 a 2024, a revisão foi conduzida com estes artigos para a classificação das tendências vinculadas a governança colaborativa.

Após a classificação, se aplicou o Proknow-C na intenção de identificar os artigos mais relevantes, escolhendo para a discussão os 13 artigos mais citados dentro da base. A pesquisa bibliográfica fora realizada no dia 30 de junho de 2024, tendo este recorte temporal como limitador dos dados encontrados.

Essa metodologia combinada permite uma compreensão detalhada dos documentos oficiais dos conselhos municipais, através da análise da literatura existente, proporcionando uma base sólida para a investigação das práticas de governança colaborativa e seu impacto nas políticas públicas.

#### **4 ANÁLISE DOS DADOS**

Para a elaboração deste artigo, serão utilizados documentos dos Conselhos de Saúde e de Alimentação Escolar. Para o Conselho de Saúde, serão consultadas portarias de nomeação, registros em atas de reuniões e relatórios quadrimestrais de gestão – que também são apresentados na câmara de vereadores – além de outros documentos que detalham o destino dos recursos. Já para o Conselho de Alimentação Escolar, serão examinadas atas de suas

reuniões, para observar as discussões abordadas, se houve citação de origem e utilização de recursos para compra de alimentos ou se as atas abordam o assunto prestação de contas do PNAE, entre outros assuntos relevantes. Além disso, como membro do Conselho de Alimentação, participo continuamente das reuniões e formações fornecidas, tendo direito engajamento das decisões tomadas.

#### 4.1 Conselho de Alimentação Escolar

O Conselho de Alimentação Escolar (CAE) de São Vendelino possui uma grande diversidade em seus membros, podendo se dizer até equilibrada, que abrange diversos setores da comunidade. O conselho é composto por representantes do poder executivo municipal, professores da educação básica, pais de alunos da educação básica e entidades civis organizadas. Os referidos grupos são carregados de particularidades, é isso que garante que as decisões tomadas pelo conselho levem em consideração uma ampla gama de necessidades e preocupações.

Um aspecto relevante é o número de mulheres no quadro do CAE, com 10 mulheres em comparação a 3 homens. Este dado demonstra a representação da mulher em espaços de gestão, reforçando a inclusão e a diversidade de aspectos na formulação de políticas alimentares escolares. Além da representação de gênero, o CAE de São Vendelino deixa claro suas intenções com a transparência e a prestação de contas. As reuniões regulares do conselho interagem com um espaço para discussão aberto sobre o planejamento e execução das políticas alimentares escolares, incluindo a correta alocação de recursos e a constante revisão dos resultados alcançados.

A diversidade de setores representados no CAE é fator determinante para uma proposta de abordagem diferenciada na caminhada de promoção da alimentação escolar de qualidade. A inclusão de pais, educadores e representantes de entidades civis no dia a dia do ambiente escolar é potencial garantidor de que as políticas adotadas atinjam tanto aspectos nutricionais, como também a educação alimentar, a sustentabilidade e a inclusão social. Essa abordagem diferenciada assegura que o CAE possa enfrentar desafios complexos de forma colaborativa e com foco no bem-estar integral dos alunos e da comunidade escolar.

A participação da gestão, dos trabalhadores e dos usuários no Conselho de Alimentação Escolar (CAE) de São Vendelino integram um interessante cenário, que fica evidenciados pela regularidade e pontualidade reuniões do grupo. Existe um espaço democrático para discussão, onde são considerados e fomentados vários debates, o que desempenha um papel chave na supervisão direta dos serviços de merenda escolar.

Os membros do conselho acompanham com frequência as normativas, pareceres e leis vigentes, o que traz respaldo técnico para garantir a qualidade dos alimentos oferecidos aos alunos, assegurando que as refeições escolares atendam aos padrões nutricionais e de segurança padrão, esse acompanhamento e discussão é realizado sempre junto a uma profissional de nutrição, automaticamente a responsável técnica das escolas.

A gestão, representada pelo poder executivo municipal através da Secretaria Municipal de Educação, desempenha um papel importantíssimo ao fornecer suporte administrativo e recursos necessários para a operação eficiente do CAE. Este apoio conduz a implementação de políticas alimentares escolares a um bom alinhamento, para que as decisões do conselho sejam viáveis e bem executadas. Além disso, a gestão também é responsável por responder às demandas emergentes e por promover a transparência na alocação de recursos públicos destinados à alimentação escolar. Os trabalhadores envolvidos, incluindo profissionais da educação e colaboradores diretos na preparação e distribuição das refeições, contribuem com uma perspectiva mais operacional, fornecendo a visão de vivência na prática.

O checklist realizado pelo Conselho é uma ferramenta de destaque na garantia da qualidade e segurança alimentar nas escolas de São Vendelino. O documento utilizado pelo conselho inclui diversos critérios de análise, dentre eles: aceitação dos alimentos pelos alunos, verificação da validade dos produtos disponíveis nas escolas, avaliação da limpeza e higiene das cozinhas, bem como a organização e preparo das merendeiras. Essa etapa da reunião do conselho tem por objetivo garantir que os estudantes tenham acesso a refeições nutritivas, não somente em vitaminas e minerais, mas considerando todas as particularidades envolvidas, como a apresentação do prato por exemplo, promovendo um ambiente escolar saudável e propício ao aprendizado. Ao considerar a qualidade dos alimentos, junto às condições das instalações e a eficiência dos processos operacionais, é possível conduzir a promoção da saúde pública e o bem-estar dos estudantes. Com o apoio do CAE o círculo de Pais pode se sentir seguro quanto a segurança alimentar das escolas, sendo que todo esse cuidado contribui para a construção de uma cultura alimentar consciente e sustentável entre as novas gerações.

Quando olhamos para o cargo de presidente do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) de São Vendelino vemos uma composição que combina experiência profissional com um vínculo pessoal significativo com o sistema de educação. A presidência é ocupada por uma professora da rede básica, que traz consigo muito além de conhecimento das dinâmicas educacionais e das necessidades dos alunos, já que tem uma ligação pessoal direta como mãe de crianças nas escolas abrangidas pelo conselho. Este arranjo confere à presidente uma perspectiva multidisciplinar e uma motivação adicional para assegurar que as decisões do CAE sejam tanto educacionalmente fundamentadas quanto sensíveis às necessidades dos alunos como beneficiários diretos dos serviços de alimentação escolar.

No contexto do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) de São Vendelino, observa-se que todas as localidades acabam sendo abrangidas, mesmo que de forma indireta. A estrutura ampla do conselho, composta por representantes do poder executivo municipal, professores, pais e entidades civis organizadas, visa garantir que as decisões tomadas reflitam as necessidades e realidades de todas as escolas e comunidades envolvidas. Mesmo que haja uma distribuição geográfica diversificada dos membros do conselho, a natureza das discussões e das políticas alimentares escolares acaba por impactar todas as escolas do município.

No Conselho de Alimentação Escolar (CAE) de São Vendelino, a diversidade e inclusão são notáveis, com membros representando uma variedade de setores da comunidade. A predominância feminina e a regularidade das reuniões enfatizam um ambiente de governança participativa que favorece a transparência e a prestação de contas, essenciais para a confiança e responsabilidade nas decisões políticas.

Utilizando a teoria da governança colaborativa, como discutida por Emerson, Nabatchi e Balogh (2012), podemos ver que o CAE exemplifica a ideia de "engajamento mútuo" e "processos de tomada de decisão compartilhada". Este conselho depende da participação ativa e equitativa de diversos grupos para moldar políticas alimentares escolares adequadas.

Ansell e Gash (2008) continuam sendo referências importantes na área, destacando os mecanismos de decisão coletiva e a importância da deliberação consensual nas práticas de governança colaborativa. Desta forma, pode-se incluir o governo e a sociedade civil, que em regime de cooperação podem alcançar objetivos comuns, particularmente em contextos municipais.

Além disso, Imperial (2022) explora a colaboração intergovernamental como um meio para abordar problemas ambientais. Este estudo é particularmente relevante ao discutir o CAE, pois destaca como diferentes níveis de colaboração podem contribuir para uma governança mais eficaz e adaptativa, ainda mais quando o assunto for políticas alimentares escolares, que exigem coordenação entre diversos níveis de governança e partes interessadas.

Além disso, a teoria destaca a importância da "negociação e deliberação" em ambientes colaborativos. No CAE, a constante revisão das políticas alimentares e a discussão aberta

durante as reuniões são práticas que alinham com esta ideia, garantindo que todos os pontos de vista sejam considerados e que as políticas implementadas reflitam as necessidades reais dos alunos e da comunidade escolar.

Portanto, o CAE de São Vendelino serve como um exemplo prático de como a governança colaborativa pode ser efetivamente aplicada no nível municipal, proporcionando resultados que beneficiam toda a comunidade escolar através de uma abordagem inclusiva e transparente na gestão de políticas públicas.

## 4.2 Conselho de Saúde

Iniciando a análise do Conselho de Saúde, foi observado primeiramente a portaria que nomeia seus membros. A portaria é dividida em diversos grupos, com diversidade de representantes, considerando desde gênero como setores da sociedade. Como o assunto de equidade de gênero é muito forte nesses conselhos, cabe ressaltar que o CMR é composto por 14 mulheres e 06 homens, sendo assim, é evidente que a participação feminina foi garantida, entretanto ambos gêneros tem poder de decisão.

Este conselho é estruturado em três grupos principais, cada um representando diferentes segmentos da comunidade e dos serviços de saúde. O Grupo I inclui representantes de entidades e movimentos dos usuários do SUS. Fazem parte desta categoria: entidades e associações religiosas com trabalho comunitário na área da saúde, associações ligadas ao meio ambiente e saneamento, representantes de associações de usuários dos programas de saúde, círculos de pais e mestres, associações de portadores de deficiência ou patologias, e outras entidades da sociedade civil.

O Grupo II é formado por entidades representativas dos trabalhadores da área da saúde, divididas entre representantes dos profissionais de saúde vinculados ao município e representantes dos prestadores de serviços contratados. Este grupo da voz aos interesses e as condições de trabalho dos profissionais de saúde, para que sejam considerados nas deliberações do conselho suas demandas e preocupações, promovendo uma perspectiva interna sobre a operação dos serviços de saúde.

O Grupo III inclui representantes do governo municipal e prestadores de serviços privados conveniados ou sem fins lucrativos. Dentro deste grupo, é importante ressaltar a participação da Secretaria Municipal de Saúde e a Secretaria Municipal da Fazenda. A inclusão de representantes do executivo e de prestadores de serviços privados possibilita uma visão integrada das políticas públicas e da administração financeira, facilitando a coordenação entre os setores público e privado na prestação de serviços de saúde, principalmente no que diz respeito a aplicação dos recursos financeiros vinculados, de programas do governo federal. O alinhamento das duas secretarias na elaboração do planejamento de aplicação é importantíssimo para o sucesso dos programas de saúde pública, ressaltando-se aqui ESF, Programa de Saúde Bucal, NAAB, PIES e PAB. Nota-se que a distribuição dos grupos participantes é resultado de uma normativa firmada na época, sendo talvez interessante a revisão periódica dessa lei, para inclusão ou substituição de grupos.

A gestão do conselho, representada pela Secretaria de Saúde, em parceria com o executivo, demonstra um engajamento ativo por meio de reuniões mensais. Essas reuniões são frequentemente agendadas e geralmente contam com a presença da maioria dos conselheiros, cujas ausências são formalmente registradas e justificadas em ata, o que demonstra responsabilidade e compromisso por parte dos membros. Durante essas reuniões, o secretário da pasta apresenta um relatório abrangente das atividades realizadas no mês anterior. Este relatório inclui informações detalhadas sobre a utilização dos recursos vinculados, qualquer transferência voluntária ou repasse fundo a fundo recebido, e as principais iniciativas e projetos em andamento. Além disso, há uma prestação de contas que envolve dados financeiros, como

valores atualizados em contas bancárias, rendimentos obtidos, e uma análise dos percentuais constitucionais de gastos com saúde. Esta transparência financeira é necessária para garantir que os recursos estejam sendo utilizados de forma eficaz e conforme as diretrizes constitucionais.

Os trabalhadores da saúde, incluindo profissionais vinculados ao município e prestadores de serviços contratados, também desempenham um papel vital no conselho. Eles contribuem com informações sobre os horários executados, elucidam o número de atendimentos realizados por tipo e especialidade, entre outros dados operacionais. Esta participação permite que os conselheiros tenham uma visão clara das operações diárias afim que possam identificar áreas que necessitam de melhorias ou ajustes. Os usuários têm um papel ativo nas reuniões do conselho, esses representantes trazem as perspectivas e necessidades da comunidade, garantindo que as políticas e ações de saúde estejam alinhadas com as demandas dos cidadãos. A presença de representantes de entidades religiosas, associações ligadas ao meio ambiente, círculos de pais e mestres, e associações de portadores de deficiência, entre outros, demonstra que uma diversidade de vozes seja ouvida e considerada. Novamente se levanta a questão de que seria importante revisar os grupos que participam do conselho continuamente.

Perpassando a apresentações e discussões mensais, o conselho também revisa relatórios trimestrais de gestão que fornecem uma visão abrangente das operações de saúde do município. Esses relatórios incluem dados gerais, como o número de nascimentos, o número de gestantes, e outros indicadores de saúde pública. Esta prática consolida a transparência, ajudando a planejar e projetar futuras atividades e ações de saúde.

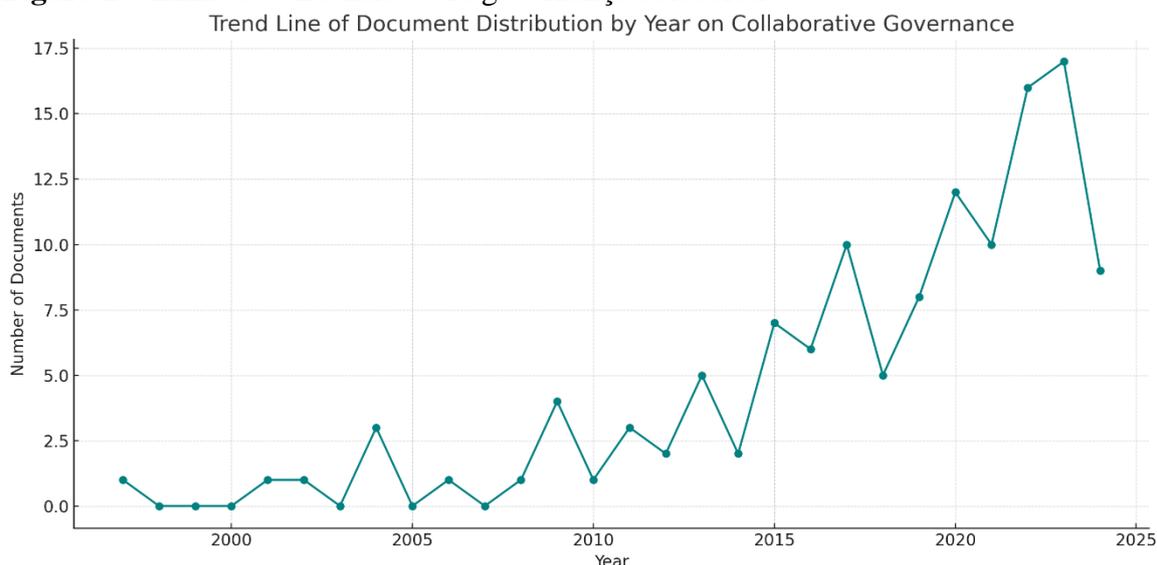
A análise do cargo mais alto do conselho, é de extrema importância para entendermos o funcionamento de conselho. De modo cultural nessa estrutura, embora seja eleito entre os conselheiros, fica a cargo de um servidor concursado conduzir as atividades desse grupo. Acredita-se que esse fator se justifica principalmente pela proximidade de um servidor de carreira da estrutura administrativa municipal. Sendo assim, atividades como a própria organização da reunião, redação de atas, coleta de dados, enfim, toda ação desenvolvida para condução de atividades ágeis e comprometidas fazem parte do cotidiano do servidor, que conhece e tem acesso livre a estrutura administrativa do município. Outro fator determinante, é o conhecimento de burocracias públicas, regulamentações e procedimentos internos. Sendo assim, a promoção de decisões mais assertivas, com maior grau de qualidade, perpassam pelo conhecimento focado do servidor de carreira, que traz segurança e fundamentação a tomada de decisão.

A análise das localidades representadas no Conselho Municipal de Saúde indica, em teoria, que nenhuma comunidade fica desassistida devido ao número considerável de conselheiros e sua distribuição. No entanto, é necessário verificar a representatividade prática, analisando as pautas discutidas nas reuniões do conselho. A principal forma de análise a ser aplicada, é acerca das questões abordadas em reuniões, tentando entender se refletem as necessidades da comunidade, também é preciso realizar o planejamento de metas para serem colocadas em prática, é preciso se certificar que as demandas dos cidadãos são efetivamente atendidas e se as discussões favorecem o bem coletivo em vez de interesses individuais, lembrando que seria de suma importância tratar indicadores das políticas públicas criadas no ambiente do conselho. A princípio, a estrutura do conselho visa incluir representantes de diferentes segmentos sociais e geográficos, o que, teoricamente, assegura que todas as comunidades tenham voz. No entanto, a eficácia dessa representatividade depende da pertinência e do impacto das pautas discutidas. É essencial que os conselheiros estejam em sintonia com a realidade da população e que tragam para a mesa questões que promovam o bem-estar coletivo.

### 4.3 O estado da arte sobre a governança colaborativa e seu impacto na gestão pública

Esta pesquisa tem como objetivo geral investigar a evolução da governança colaborativa no âmbito dos conselhos municipais, tentando identificar as influências que impactam em sua implementação e conseqüentemente resultados. O conceito de Governança Colaborativa tem sua origem em contextos urbanos, dentre os desafios enfrentados nas cidades, onde os cidadãos, principais clientes das políticas públicas podem e devem medir e garantir a sua sustentabilidade. É neste processo de debate, que se resultam decisões e a democratização dessas decisões está intimamente ligada aos conselhos municipais, a ferramenta que promove engajamento comunitário. Sendo assim, esta revisão busca explorar a evolução da literatura sobre governança colaborativa, identificando tendências, os avanços teóricos e possíveis aplicações práticas ao longo das últimas décadas.

**Figura 1** – Linha de tendência sobre governança colaborativa



Fonte: Autora/Elsevier (2024).

Podemos observar que houve um aumento na quantidade de publicações sobre governança colaborativa nos últimos anos, a linha crescente demonstra o ápice no ano de 2023. Este aumento pode ser explicado pelo crescente interesse pelo papel da governança colaborativa frente a desafios urbanos complexos e a necessidade de promover uma participação mais efetiva dos cidadãos na gestão pública. A tendência nos últimos cinco anos sugere uma crescente relevância do tema na literatura acadêmica, possivelmente impulsionada por novos desenvolvimentos teóricos e pela necessidade de abordagens inovadoras na gestão de cidades em um mundo cada vez mais urbanizado, mutável e conectado.

Esta seção explora os países onde as instituições afiliadas aos autores dos artigos estão localizadas, oferecendo uma visão das dinâmicas globais que influenciam a pesquisa em governança colaborativa.

A China destaca-se como líder neste campo de estudo, com 32 artigos. O elevado volume de pesquisas elaboradas pelos chineses, parece retratar o contexto atual vivido pelo País, que passa por uma acelerada urbanização, ou seja, com o desenvolvimento econômico em ritmo mais frenético, a demanda por inovações no âmbito social é determinante para uma melhor resposta as demandas geradas. Desta forma, há um impulso nas necessidades criadas,

demandando abordagens mais eficazes para administração dos desafios sociais e ambientais impostos.

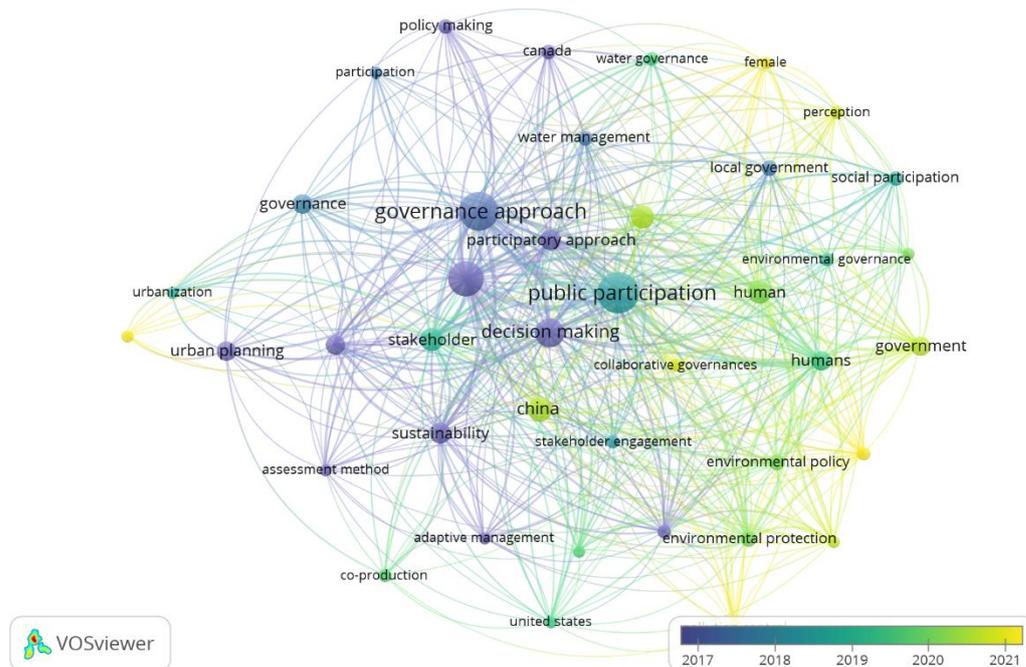
Os Estados Unidos apresentam uma produção significativa com 26 artigos, indicando interesse e investimento contínuo em estudos sobre governança colaborativa. Esse interesse é motivado pela diversidade de desafios políticos, sociais e ambientais enfrentados pelo país, que demandam novas formas de engajamento cívico e colaboração entre os setores público, privado e não governamental. A tradição de pesquisa robusta e a infraestrutura acadêmica nos EUA também são fatores que sustentam esta produção intensiva.

O Reino Unido, com 19 artigos, mostra compromisso com a pesquisa em governança colaborativa. Este interesse pode ser contextualizado pelo esforço do país em melhorar a eficiência dos serviços públicos e aumentar a participação dos cidadãos nas decisões políticas. O sistema político do Reino Unido, que promove fortes interações entre academia, sociedade e governo, facilita uma considerável concentração de estudos nessa área.

Além desses líderes, países como Canadá, Austrália e Espanha, cada um contribuindo com 8 e 7 artigos respectivamente, também demonstram um envolvimento ativo na pesquisa sobre governança colaborativa. Os números encontrados mostram que o tema governança possui uma distribuição global, influenciada por fatores internos e externos, ressaltando desta forma as regiões que estão na vanguarda da pesquisa em governança colaborativa. Entretanto, também é preciso ressaltar a importância de entender como contextos políticos, sociais e econômicos diversos influenciam a adoção e o estudo de modelos de governança colaborativa em todo o mundo.

Para buscar uma visão mais dinâmica das tendências e conexões entre os conceitos estudados, foi realizada uma análise de coocorrências, a referida análise tem a função de auxiliar na compreensão da interligação de temas, demonstrando em nós suas interconexões. Sendo assim, será possível observar abaixo, a produção de uma ferramenta para visualizar redes bibliométricas, através do software VOSviewer.

**Figura 2** – Coocorrências dentre as palavras-chave.



Fonte: Autora/Elsevier (2024).

A imagem gerada fornece uma visão ampla da interconexão de assuntos relacionados dentro da grande área de gestão colaborativa. Os nós representam palavras-chave e as linhas entre eles indicam a frequência com que essas palavras aparecem juntas nos artigos. Os nós maiores e mais conectados são centrais para a rede, sugerindo que estes tópicos são os mais discutidos nesses parâmetros na literatura existente.

O nó "*governance approach*" está fortemente relacionado com a "*public participation*" e a "*stakeholder engagement*". Esta ligação enfatiza a importância dos processos participativos e da participação das partes interessadas para garantir um governo eficaz.

A relação entre "*sustainability*" e "*urban planning*" mostra a crescente integração de aspectos do desenvolvimento sustentável no planejamento urbano. Isto reflete o reconhecimento global da necessidade de desenvolver as cidades de uma forma mais sustentável.

Destacam-se "China" e "EUA", indicando que estes países não só contribuem significativamente para a literatura, mas também que o estudo de governança colaborativa é contextualmente importante para eles. Isto pode dever-se aos seus desafios específicos de gestão local e à procura de soluções adaptativas.

Os termos "*environmental policy*" e "*water management*" estão relacionados, sugerindo que a política ambiental muitas vezes se concentra na gestão dos recursos naturais, especialmente dos recursos hídricos, que são cada vez mais importantes em muitas regiões do mundo com escassez de água.

A linha temporal na base da imagem mostra que a concentração de pesquisa variou ao longo dos anos, com um pico aparente em torno de 2020. Isso pode indicar um aumento no interesse por temas de governança colaborativa, possivelmente em resposta a eventos globais ou avanços políticos que exigem uma nova abordagem na gestão pública e ambiental.

Esta análise fornece uma compreensão das tendências atuais e emergentes em governança colaborativa, inclusive destacando também áreas potenciais para pesquisa futura e desenvolvimento de políticas. Ao explorar como essas palavras-chave coocorrem e evoluem, pesquisadores e formuladores de políticas podem identificar áreas chave para intervenção e colaboração interdisciplinar.

Prosseguindo com as análises, a seguir apresento uma discussão incluindo os 13 artigos mais citados da base da Elsevier, este procedimento se relaciona com a metodologia adotada pelo método de Proknow-C para esta revisão.

No âmbito da governança colaborativa, as contribuições dos estudos mais citados fornecem um panorama geral de como as interações entre múltiplos atores podem influenciar a eficácia da administração pública e o fortalecimento da democracia local. Este texto procura tecer um diálogo entre esses autores para esclarecer como suas teorias se inter-relacionam e se complementam.

Ansell e Gash (2008) fornecem uma base fundamental ao argumentar que a gestão colaborativa requer um processo deliberativo que construa confiança e compreensão mútua. Este ponto pode ser determinante para a sustentabilidade de políticas que se beneficiam da participação ativa dos cidadãos. Esta noção é reforçada por Fung (2006) que argumenta que a eficácia da participação pública depende da capacidade dos processos de gestão permitirem uma interação direta e significativa entre os cidadãos e o governo.

Aprofundando nessa discussão, Emerson, Nabatchi e Balogh (2012) apresentam um framework teórico que integra diversos aspectos da colaboração, especialmente na implementação de políticas públicas e na resolução de conflitos. Eles destacam a necessidade de estruturas adaptativas que respondam as mudanças e desafios emergentes, um ponto que também é explorado por Quick e Feldman (2011), que defendem a importância da flexibilidade nas políticas públicas.

A pesquisa de Silva (2020) apresenta uma perspectiva crítica sobre a atuação dos conselhos municipais, enfatizando a importância da autonomia política, da integridade e da

expertise técnica. Esta perspectiva complementa os resultados de Bingham, Nabatch e O'Leary (2005), que analisam a aplicação prática da cooperação intergovernamental e destacam a importância destes elementos na melhoria da coordenação entre os diferentes níveis de governo.

Imperial *et al.* (2022) e Ostrom (1990) ampliam o diálogo para o contexto da gestão ambiental e dos recursos compartilhados, respectivamente. Ambos destacam como a colaboração pode ser eficaz em contextos complexos e interdependentes, reforçando a necessidade de um compromisso genuíno com a inclusão e a equidade, uma crítica que Warner (2006) também levanta em relação a algumas práticas colaborativas que podem falhar em atingir seus objetivos sem um engajamento real e inclusivo.

Ansell (2011) e Moynihan (2005) fornecem uma perspectiva sobre a importância da governação e da memória institucional em iniciativas de governo colaborativo. A liderança é vista como crítica para desenvolver e sustentar a colaboração ao longo do tempo, enquanto a memória institucional é crítica para a adaptação organizacional e a resiliência em ambientes dinâmicos.

Finalmente, o estudo de Sørensen e Torfing (2009) sobre como promover a inovação através da governação colaborativa conclui esta discussão e sublinha que a capacidade inovadora é crítica para enfrentar os desafios emergentes e garantir a relevância e eficácia das políticas públicas.

Este diálogo inter-relacionado destaca os fatores complexos que contribuem para a eficácia da governação colaborativa na administração pública, desde a necessidade de inclusão e adaptação até à importância da liderança e do compromisso com a equidade e a integridade. Juntos, esses estudos fornecem uma perspectiva rica e multifacetada que pode orientar futuras pesquisas e práticas de gestão em vários contextos.

#### 4.4 O resultado empírico e a literatura

A análise empírica baseada em documentos dos Conselhos de Saúde e de Alimentação Escolar revela nuances importantes na governança e na administração de políticas públicas locais, demonstrando a relevância dos modelos de governança colaborativa, como discutido por Emerson, Nabatchi e Balogh (2012) e Ansell e Gash (2008). A inclusão e a participação ativa dos diferentes setores da comunidade nos Conselhos destacam a efetividade da governança participativa, uma chave para a construção de políticas públicas mais inclusivas e representativas.

O Conselho de Alimentação Escolar de São Vendelino, por exemplo, ilustra como a diversidade de seus membros e a regularidade das reuniões fortalecem a transparência e a participação cidadã na gestão das políticas alimentares escolares. A predominância feminina no CAE ressalta a importância da representatividade de gênero nas esferas de decisão, um aspecto que reforça a inclusão e a diversidade na formulação de políticas, conforme ressaltado por Quick e Feldman (2011).

Os documentos analisados pelo Conselho de Saúde demandam tempo e um certo conhecimento, o que corrobora com a ideia de que a participação dos conselheiros é mais efetiva, não se limitando apenas a participação de reuniões, mas sim, culminando em influência direta nas políticas de saúde discutidas. Isto é consistente com as conclusões de Fung (2006). Ele defende a diversidade de participação como base de uma gestão complexa e eficaz. A estrutura multifacetada do conselho, que inclui representantes de diferentes áreas da sociedade, permite ouvir diferentes vozes e adaptar e responder a política de saúde às reais necessidades da comunidade.

Esta prática de governação colaborativa, onde diferentes intervenientes não só têm um assento à mesa, mas também uma voz ativa na tomada de decisões, determina a legitimidade e a eficácia das políticas públicas, conforme sugerido por Ansell (2011).

A sinergia entre a teoria e a prática nos conselhos pesquisados, mostra que, a participação pública na tomada de decisão fortalece a democracia, garante políticas públicas inclusivas, justas e bem-sucedidas. Resultam disso conhecimentos valiosos para a concretização de modelos de gestão que atendam as complexidades da sociedade atual.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ideia central deste trabalho, incide na força da participação popular, conduzida através dos conselhos municipais, na busca pelo fortalecimento da democracia e na construção de políticas públicas de qualidade pela ótica da Governança Colaborativa.

Através de um rastreio dos mecanismos de participação preexistentes nos conselhos, foi possível acompanhar também o nível de satisfação desta participação aos olhos dos interesses da comunidade. Os resultados alcançados demonstram uma estrutura inclusiva nos conselhos estudados, com segmentação popular, perspectivas diversas envolvidas, enfatizando bons aspectos, como representatividade, legitimidade e transparência.

Quanto ao segundo objetivo, que buscava avaliar o nível de engajamento no processo decisório, fica claro que a participação não se limita a breves reuniões e assinaturas de atas. Existe um debate, debate este que acaba impactando nas políticas estabelecidas e nas que porventura, virão. Alguns fatores são determinantes para a ideia de eficiência, dentre eles: frequência nas participações, qualidade das interações e senso de pertencimento ao ambiente que o conselheiro está inserido.

O terceiro objetivo envolve a revisão da literatura existente e já validade academicamente. Através de pesquisa na base de dados da Elsevier, foi possível identificar a ligação entre participação popular, conselhos municipais e formulação e implementação de políticas públicas. Há uma tendência crescente nos trabalhos publicados, que enfatizam a importância da Governança Colaborativa, ainda mais como método que viabiliza a eficácia das políticas públicas. Foi possível identificar nos estudos pesquisados, que a participação cidadã traduz as políticas para a realidade local, contribuindo inclusive para uma maior *accountability* no uso dos recursos públicos.

Por fim, o presente estudo faz uma importante contribuição ao tema estudado, reforçando que são necessárias avaliações constantes das políticas já enraizadas na cultura dos municípios, já que, com o passar dos anos, com novas temáticas em voga, diversificação de ideias e necessidades, novos caminhos devem ser estudados, reajustes elaborados, garantindo a relevância de seus efeitos frente a sociedade.

Para fins de aprofundamento, são necessários estudos diversos, principalmente comparativos entre municípios de diferentes portes e perfis. Assim, seria possível estabelecer a melhor forma de estruturar os conselhos municipais, para que se tornem mais efetivas e robustas. Além disso, a adoção de uma abordagem longitudinal que acompanhe os conselhos municipais ao longo do tempo proporcionaria uma compreensão mais aprofundada sobre a dinâmica de engajamento dos cidadãos e sobre os efeitos sustentados da participação popular nas decisões políticas.

## REFERÊNCIAS

- ANSELL, C.; GASH, A. Collaborative governance in theory and practice. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 18, n. 4, p. 543-571, 2008. DOI: 10.1093/jpart/mum032. Acesso em: 7 jul. 2024.
- ANSELL, C. The collaborative advantage: why collaborative governance prevails. **Public Administration**, v. 89, n. 2, p. 307-323, 2011. DOI: 10.1111/j.1467-9299.2011.01917.x. Acesso em: 7 jul. 2024.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.
- BENELLI, Silvio José; COSTA-ROSA, Abílio da. Conselhos municipais: prática e impasses no cenário contemporâneo. **Psicologia em Estudo**, Maringá, v. 17, n. 4, p. 577-586, out/dez. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/pe/a/sD4MJPY9BxgLzdZZnsrFVrN/>. Acesso em: 29 abr. 2024.
- BINGHAM, L. B.; NABATCHI, T.; O'LEARY, R. The new governance: practices and processes for stakeholder and citizen participation in the work of government. **Public Administration Review**, v. 65, n. 5, p. 529-540, 2005. DOI: 10.1111/j.1540-6210.2005.00482.x. Acesso em: 7 jul. 2024.
- CRESWELL, J. W. **Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches**. 4. ed. Thousand Oaks: SAGE Publications, 2014.
- DE LIMA CARVALHO, Josué; BRASILEIRO, Tânia Suely Azevedo. Transparency as a tool in building efficient public institutions: a bibliometric study. **International Journal of Advanced Engineering Research and Science**, v. 9, n. 4, 2022.
- EMERSON, K.; NABATCHI, T.; BALOGH, S. An integrative framework for collaborative governance. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 22, n. 1, p. 1-29, 2012. DOI: 10.1093/jpart/mur011. Acesso em: 7 jul. 2024.
- ENSSLIN, Sandra Rolim *et al.* Processo de mapeamento das publicações científicas de um tema: portfólio bibliográfico e análise bibliométrica sobre avaliação de desempenho de cooperativas de produção agropecuária. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 52, p. 587-608, 2014.
- FUNG, A. Varieties of participation in complex governance. **Public Administration Review**, v. 66, n. 3, p. 66-75, 2006. DOI: 10.1111/j.1540-6210.2006.00575.x. Acesso em: 7 jul. 2024.
- Gil, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- IMPERIAL, M. T. et al. The evolution and implications of collaboration in environmental management and policy. **Environmental Management**, v. 69, n. 1, p. 13-27, 2022. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s00267-022-01539-5>. Acesso em: 27 jun. 2024.

MOYNIHAN, D. P. Building secure and resilient collaborations: learning from administrative networks. **Public Management Review**, v. 7, n. 3, p. 337-354, 2005. DOI: 10.1080/14719030500190485. Acesso em: 7 jul. 2024.

OSTROM, E. **Governing the commons**: The evolution of institutions for collective action. Cambridge: Cambridge University Press, 1990. DOI: 10.1017/CBO9780511807763. Acesso em: 7 jul. 2024.

QUICK, K. S.; FELDMAN, M. S. Distinguishing participation and inclusion. **Journal of Planning Education and Research**, v. 30, n. 2, p. 272-290, 2011. DOI: 10.1177/0739456X10391668. Acesso em: 7 jul. 2024.

SILVA, Welliton Resende. Avaliação da efetividade dos conselhos municipais a partir de três variáveis: conhecimento, autonomia e integridade. **Controle social e desenvolvimento territorial / control social y desarrollo territorial**, [s. l.], v. 8, n. 6, p. 108-125, jan/jul. 2020. Disponível em: [https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/46770/10/Artigo\\_UFT.pdf](https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/46770/10/Artigo_UFT.pdf). Acesso em: 29 abr. 2024.

SILVA, E. Redefining public administration: strategies for higher effective participation. **Public Management Review**, v. 22, n. 3, p. 389-406, 2020. DOI: 10.1080/14719037.2019.1599054. Acesso em: 7 jul. 2024.

SØRENSEN, E.; TORFING, J. Making governance networks effective and democratic through metagovernance. **Public Administration**, v. 87, n. 2, p. 234-258, 2009. DOI: 10.1111/j.1467-9299.2008.01740.x. Acesso em: 7 jul. 2024.

WARNER, M. Public participation in environmental decision-making: From stakeholders to stakeholders. **Environmental Impact Assessment Review**, v. 26, n. 2, p. 182-197, 2006. DOI: 10.1016/j.eiar.2005.07.003. Acesso em: 7 jul. 2024.