

**EFEITOS DO DESENHO INSTITUCIONAL SOBRE A EFETIVIDADE DELIBERATIVA  
DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE VOLTA REDONDA-RJ**

**AMANDA BRAGA DE OLIVEIRA**

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE (UFF)

**LAIZIANE DA SILVA AZEVEDO NACIMENTO**

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE (UFF)

**MILENA DOS SANTOS CERQUEIRA**

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE (UFF)

**THAIS SOARES KRONEMBERGER**

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE (UFF)

# EFEITOS DO DESENHO INSTITUCIONAL SOBRE A EFETIVIDADE DELIBERATIVA DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE VOLTA REDONDA-RJ

## 1. INTRODUÇÃO

O artigo insere-se na temática sobre a relação Estado-sociedade na gestão pública municipal no âmbito das institucionalidades participativas, em especial, os efeitos do desenho institucional para a efetividade deliberativa. Por institucionalidades participativas entende-se “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade na deliberação sobre políticas” (AVRITZER, 2008, p. 45). São reconhecidas como constructos institucionais inovadores, ou melhor, renovadores do ponto de vista da relação Estado-sociedade pelo seu caráter plural, participativo e deliberativo (TATAGIBA, 2004). Representam, portanto, desenhos institucionais de partilha do poder e são constituídos pelo próprio Estado, com representação paritária de atores da sociedade civil e do Estado (AVRITZER, 2008).

Considerados como um tipo de institucionalidades participativas, os Conselhos Gestores, presentes na maior parte dos municípios brasileiros, sobretudo na área das políticas sociais, detém o potencial de aprofundar a democracia e descentralizar o poder político, à medida que: (i) tornam os mecanismos de decisão política permeáveis à influência dos setores da sociedade civil que geralmente têm se mantidos à margem dos processos decisórios; (ii) favorecem a ampliação da política, seja por questionar a unilateralidade do Estado na tomada de decisões, seja por questionar a prevalência dos interesses de grupos privilegiados; (iii) permitem que as decisões políticas sejam fruto de uma deliberação pública ampliada, na qual um número maior de demandas e propostas pode se fazer ouvir e representar; (iv) atuam na revisão de prioridades e na agenda política, ao questionarem a exclusão social, tendo em vista o seu potencial em transformar carências e necessidades da sociedade em termos de políticas públicas; (v) contribuem para o aprendizado e a consolidação de uma cultura de direitos, pois possibilitam a convivência e a interlocução entre diversos grupos sociais portadores de bandeiras identitárias legítimas; (vi) reconhecem o outro como um “sujeito portador de direitos”, pois detém a capacidade de superar assimetrias de poder e construir um espaço democrático que supere os conflitos sociais (GRUPO DE ESTUDOS SOBRE A CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA, 1998-1999).

Além dessas características que configuram o potencial não somente dos Conselhos, mas também de outras institucionalidades participativas, como as Conferências e o Orçamento Participativo (OP), outro elemento a ser considerado diz respeito ao desenho institucional, ou seja, o aparato normativo que estabelece as regras de funcionamento dessas instâncias. A primeira característica do desenho institucional consiste na resolução de problemas de interesse público. Isso se torna possível devido algumas características, como: (1) o potencial de mobilizar e capacitar os cidadãos; (2) ao participarem, os cidadãos, por vivenciarem os problemas, sabem a melhor forma de resolvê-los; (3) permitem a participação de diferentes grupos que, no processo de discussão, tendem a gerar melhores soluções, em comparação com formas centralizadoras e hierárquicas; (4) encurtam a distância e o tempo entre as decisões na ação pública, pois criam um formato ágil de atividade coletiva que reconhece e responde as estratégias ineficazes; (5) congrega diversos segmentos sociais como componentes que atuam de forma articulada e cooperada, o que permite a construção de múltiplas estratégias a serem construídas para o enfrentamento dos problemas (FUNG; WRIGHT, 2003).

A segunda característica do desenho institucional refere-se ao seu caráter de espaço público, aberto à participação da sociedade. Isso permite que cidadãos comuns tenham contato com representantes do Estado e, por meio de suas entidades representativas, participem do processo decisório, tornando as decisões mais justas e equitativas. Soma-se a isso, a inclusão de grupos menos favorecidos, tradicionalmente excluídos, que através da

participação em espaços públicos possuem a chance de interferir na tomada de decisão política (GAVENTA, 2001; FUNG; WRIGHT, 2003).

Se por um lado, os estudos reconhecem a inovação institucional que os espaços decisórios participativos representam para o contexto democrático, por outro, apontam diversos entraves, principalmente a fragilidade da participação e sua submissão às elites dominantes (ABRAMOVAY, 2001).

Um tema de pesquisa que tem obtido destaque é o da efetividade das instâncias participativas, ou melhor, a análise dos resultados produzidos e dos efeitos esperados na atuação desses arranjos institucionais de participação entre Estado-sociedade no que diz respeito ao cumprimento de suas atribuições em elaborar políticas públicas e exercer o controle social sob bases deliberativas (AVRITZER, 2008; LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2016).

Portanto, sustentada em tal discussão, o artigo é norteado pela seguinte questão de pesquisa: quais os efeitos gerados pelo desenho institucional dos Conselhos Gestores do município de Volta Redonda-RJ, localizado na microrregião do Vale do Paraíba Fluminense no estado do Rio de Janeiro, na configuração de um espaço público deliberativo? Desta forma, o objetivo principal consiste em analisar as regras de funcionamento que norteiam o funcionamento dos Conselhos do município em tela, a fim de qualifica-lo quanto ao seu potencial deliberativo no alcance de suas finalidades.

Para tanto, a pesquisa adota a metodologia de natureza qualitativa com coleta de dados em pesquisas bibliográfica e documental. A investigação foi realizada em nove Conselhos Municipais de Volta Redonda-RJ em um total de 24 existentes no município. A seleção de tais Conselhos se deu em virtude do acesso aos documentos que norteiam o funcionamento desses espaços – legislação de criação do Conselho e regimento interno - disponíveis na internet, sobretudo em sites oficiais, como o da Prefeitura Municipal de Volta Redonda-RJ. A análise dos dados seguiu a abordagem qualitativa com a interpretação dos dados e a discussão dos resultados na forma descritiva-explicativa.

O artigo encontra-se estruturado em mais cinco seções, além desta introdução e das referências bibliográficas. A segunda seção apresenta as institucionalidades participativas, com ênfase nos Conselhos Gestores no contexto brasileiro com destaque para as suas características, potencialidades e principais dificuldades quanto ao potencial democrático. A seguir, a temática da efetividade do desenho institucional é discutida com base nas principais referências bibliográficas sobre o tema da avaliação das institucionalidades participativas no cumprimento de suas atribuições e no produção de resultados. A quarta seção dedica-se a apresentar a metodologia da pesquisa e a sua operacionalização. Por fim, a quarta e a quinta seções dedicam-se a discutir os resultados e tecer as considerações finais do estudo, respectivamente.

## **2. INSTITUCIONALIDADES PARTICIPATIVAS E CONSELHOS GESTORES**

A década de 1970 ficou marcada por uma onda de protestos contra a ditadura militar no Brasil. Os movimentos populares tornaram se protagonistas do processo de redemocratização, e também na luta por direitos sociais. Fruto deste cenário, a Constituição de 1988 é considerada uma conquista democrática e através dela foram reconhecidos direitos sociais, além da descentralização político-administrativa e da participação cidadã como diretrizes das políticas públicas.

“Por institucionalidades participativas entendemos formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas” (AVRITZER, 2008, p. 45). Cortes (2011) conceitua essas instituições como mecanismos de participação criados por lei, emendas constitucionais, resoluções ou normas administrativas

governamentais que permitem o envolvimento regular e continuado de cidadãos com a administração pública, tanto diretamente quanto através de representantes.

As instituições participativas tiveram destaque para melhorar a qualidade dos serviços prestados diretamente pelo Estado ou indiretamente (WAMPLER, 2011). Além disso, orçamentos participativos, fóruns de discussão, conselhos gestores, audiências públicas, conferências, dentre outros tipos de arranjos institucionais de participação detêm potencial de exercer o controle social de políticas públicas e, com isso contribuir para a efetividade da administração pública. Segundo Wampler (2011), os cidadãos e as lideranças comunitárias geralmente se envolvem no processo, pois esperam, muito razoavelmente, que os seus esforços transformem a maneira “como” e “para quem” as agências do governo alocam seus escassos recursos.

Foi somente na década de 1990 que institucionalidades participativas, como conselhos gestores passam a ser institucionalizados com potencial deliberativo na elaboração de políticas públicas e em questões econômico-financeiras. Os Conselhos estão presentes em diversas áreas, como saúde, educação, assistência social, entre outros. Para Gohn (2006) os são considerados novos instrumentos de expressão, representação e participação; em tese, são dotados de potencial de transformação política. É um importante símbolo da democracia participativa no Brasil e um esforço para uma administração com maior efetividade e descentralização das políticas.

Existentes nas três esferas de governo federal, estadual e municipal, os Conselhos são espaços criados por lei e detêm normas para o seu funcionamento que norteiam as suas atribuições, competências e composição, além de assegurar a participação social no processo político decisório. Segundo dados do Instituto de Pesquisa e Economia Aplicada (IPEA), em 1999, havia 27 mil conselhos no país, uma média de quase cinco por município; 10 anos depois, eram 25 mil Conselhos Municipais. O estudo relata que, em 2001, os Conselhos de amplitude nacional, a exemplo de saúde, que possui previsão constitucional, só não estão presentes em 2% dos municípios; já os Conselhos de Assistência Social não estão presentes em apenas 7%. Em 1988, o Brasil contava com 4.199 municípios; em 2013, já havia alcançado 5.570.

Os Conselhos podem ser classificados quanto as suas funções. Os de caráter consultivo são aqueles em que seus integrantes têm o papel apenas de estudar e indicar ações ou políticas sobre sua área de atuação. Os Conselhos deliberativos têm efetivamente o poder de decidir sobre a implantação de políticas e/ou a administração de recursos relativos à sua área de atuação. Os de caráter fiscalizador certificam a implementação e o funcionamento de políticas e/ou a administração de recursos relativos à sua área de atuação. Já os Conselhos normativos estabelecem normas e diretrizes para as políticas e/ou a administração de recursos relativos à sua área de atuação. Dentre tal classificação, os Conselhos deliberativos se destacam na medida em há garantias legais em exercer um maior potencial de influência sobre as políticas públicas (CGU, 2010; IPEA, 2014).

Para Draibe (1998) os Conselhos podem ser: (i) bipartites e paritário formados por membros do governo e sociedade civil com o mesmo número de segmentos; (ii) bipartites e não paritários formado por membros do governo e sociedade civil sem equivalência entre os membros; (iii) tripartite e paritário estão presentes membros do governo, trabalhadores, usuários, prestadores de serviço; sendo equivalente o número de membros entre cada categoria; (iv) múltiplos e não paritário entre governo, trabalhadores, usuários, empregadores ou prestadores de serviços e, por vezes, representantes de determinados segmento da sociedade civil, como especialistas.

Os Conselhos tem como potencialidade a inserção de atores tradicionalmente excluídos, o que promove o fortalecimento da cidadania e a extensão participativa; possibilita a interlocução entre Estado e sociedade tornando-se dispositivo intercessor e negociador entre

esses para buscar soluções aos problemas públicos, além de promoverem o desenvolvimento local e o exercício do controle social com ações de formulação e fiscalização de políticas públicas.

De acordo com Wampler (2011), os conselhos podem agir como um “ponto veto”: têm autoridade legal para votar os orçamentos, relatórios anuais de monitoramento, dentre outros elementos condicionantes da estruturação e implementação de novos programas que o governo busca efetivar.

São espaços que incluem uma diversidade de atores e no processo de deliberação alcançam um maior empoderamento em seu discurso. Contudo, Gohn (2006) aponta que faltam cursos ou capacitação aos conselheiros, de forma que a participação seja qualificada quanto, por exemplo, à elaboração e gestão das políticas públicas. Tatagiba (2005) também destaca que a dificuldade do processo deliberativo dos Conselhos está relacionada à dinâmica de funcionamento refletida na centralidade do Estado na elaboração da pauta, a falta de capacitação dos conselheiros, problemas com a representatividade, dificuldade em lidar com a pluralidade de interesses, manutenção de padrões clientelistas na relação entre Estado e sociedade, recusa do Estado em partilhar o poder.

### **3. EFETIVIDADE PARTICIPATIVA PELO DESENHO INSTITUCIONAL**

Pesquisas ressaltam que a criação das instituições participativas estimulou o avanço da democratização, do vínculo social, das relações políticas e, conseqüentemente, as tornariam capazes de promover maior eficácia à gestão pública. Esse avanço era esperado na capacidade de inclusão de novos atores e novas temáticas em espaços públicos decisórios de cogestão entre Estado e sociedade. Uma maior democratização no processo decisório geraria uma discussão mais ampla, a partir de diversos olhares, sobretudo com a inserção de grupos tradicionalmente excluídos e mais vulneráveis (SANTOS JÚNIOR; AZEVEDO; RIBEIRO, 2004, apud FARIA; RIBEIRO, 2011).

Com o passar do tempo, os estudos sobre institucionalidades participativas tomou novas direções, isto é, não mais analisando a quantidade destes espaços, mas sim a qualidade de suas ações, principalmente, dos Conselhos Gestores. A princípio, focou-se no avanço dessas instituições, assim como na redemocratização do país, com um olhar voltado para a ampliação da participação civil no processo de redemocratização pós-Constituição Federal de 1988. Num segundo momento, buscou-se entender as dinâmicas de execução e desempenho dessas instâncias, sua capacidade de promover a participação, e também suas dificuldades com destaque para os fatores que afetam sua eficiência (VAZ, 2011).

Nos últimos anos, as publicações têm enfatizado a questão da efetividade participativa preocupando-se mais diretamente com a qualidade dos processos participativos e as variáveis capazes de interferir, adequar e estabelecer sua performance (VAZ, 2011). Espera-se uma propensão satisfatória e ideal do funcionamento dos Conselhos para o alcance da finalidade de uma determinada política pública (PIRES et al, 2011).

A efetividade nos estudos sobre arranjos institucionais de participação pode ser compreendida como um padrão comportamental percebido nas políticas específicas com ênfase nos resultados alcançados em diferentes áreas. Determinar a efetividade no processo da execução de políticas públicas consiste em estimar os resultados desejados e relacioná-los a uma razão capaz de ser observada e que também possa ser vinculado direta ou indiretamente as atividades desenvolvidas pelas instâncias participativas (PIRES et al, 2011; LAVALLE; VOIGHT; SERAFIM, 2016).

Diversos autores remetem os Conselhos sob a ótica de um caráter deliberativo, sendo condição necessária a intensificação da promoção de políticas públicas em determinadas áreas. Nesse sentido, a democratização estaria relacionada não somente com a expansão desses espaços, mas também com a identificação dos empecilhos gerados por esse avanço,

como, por exemplo, a dificuldade de comunicação entre a população e seus governantes (VAZ, 2011).

Nesse ponto, entende-se deliberação como o diálogo entre os representantes da sociedade e políticos para produção de opinião e interesse público que antecede o momento da decisão, presumindo que há divergência de ideia dos atores. Ademais, a deliberação é um processo para se alcançar a vontade coletiva e deve ser legitimada pelos que serão atingidos por elas. Esse processo deliberativo é permeado por emoções, falas pessoais e retóricas, além de inclinações individuais (THOMPSON, 2008 apud CUNHA et al, 2011).

As pesquisas sobre o processo da deliberação são pertinentes por tornarem possível o entendimento mais completo do modo como acontece a deliberação. Outro aspecto diz respeito a quem está inserido no debate, o modo como são incluídos, a temática pautada, entre outros fatores que podem certificar a legitimidade da deliberação (ALMEIDA; CUNHA, 2011)

Assim sendo, a efetividade evidencia o processo de discussão dessas instâncias e sua habilidade em incluir a sociedade nos debates sobre políticas públicas, além de produzir resultados efetivos em relação a disposição dos bens. Segundo Faria (2007) apud VAZ (2011) essa efetividade seria a capacidade dos espaços públicos decisórios em inserir novas demandas e incluir diferentes vozes no processo que envolve a formulação da política pública, além de expandir de forma isonômica o acessos aos bens públicos.

A essência da deliberação nessas instancias participativas assinala que o papel em argumentar, definir e fiscalizar as políticas públicas, as quais estão associadas, o que reflete na capacidade de sugerir ou modificar a matéria dessas políticas e, assim, incidir diretamente na redistribuição de recursos públicos. (ALMEIDA; CUNHA, 2011)

Deve-se levar em consideração algumas variáveis necessárias para a qualidade do processo deliberativo que pode estar relacionada a outras dimensões e, com isso acaba por influenciar em avanço ou retrocesso da participação nos processos decisórios. Uma dimensão de análise dessas variáveis é o desenho institucional e as formas em que instituições atuam. Suas discussões estão voltadas para as normas e regimentos que norteiam as atividades dos conselhos. Através dessa percepção, podemos analisar a intensidade da institucionalização; sua habilidade de inclusão de novos atores; a igualdade de participação; sua organização e o modelo dos processos decisórios (VAZ, 2011; ALMEIDA; CUNHA, 2011)

Além disso, estudos sobre as regras de funcionamento dos Conselhos Gestores, entendem que as normas podem distinguir e reconhecer os princípios que conduziram a criação das instituições e as fomentaram, a funcionarem como catalizadores das atuações de diferentes sujeitos que ali participam. Assim, essas pesquisas evidenciam que o desenho institucional afeta o funcionamento desses espaços. Os documentos levantados para tal análise são as Leis de Criação e de Alteração dos conselhos e seus regimentos internos, a partir deles podemos identificar o grau de institucionalização, fortalecimento da democracia e a representação nessas instancias (FARIA; RIBEIRO, 2011).

A dimensão institucional é determinante para o alcance da efetividade, inclusão, e ampliação da participação na deliberação, uma vez que, ocasiona padrões, regulamentos e mecanismos, para seu desempenho. “Dado que os desenhos não são neutros, suas escolhas e variações incidem diretamente nessa atuação, produzindo, assim, uma série de consequências para os resultados da participação.” (FUNG; WRIGHT, 2003 apud FARIA; RIBEIRO, 2011, p. 127)

De acordo com o desenho institucional das institucionalidades participativas há alteração quanto: i) a especificidade da participação tanto na quantidade como na qualidade; ii) a capacidade de publicizar suas informações e estimular a cidadania; iii) ao vínculo com o Estado, suas responsabilidades, controle político e eficácia; iv) a capacidade de empoderamento público. O formato dos Conselhos levanta questionamentos como quem

participa, quem tem direito a falar e a votar, forma de escolha dos representantes, seleção dos temas que são discutidos e apresentados, informações disponíveis aos conselheiros, entre outros (FARIA; RIBEIRO, 2011).

Pode-se mensurar a institucionalização dos conselhos através do a) ciclo de vida dessas instituições, assim como o ano da lei de criação e alteração do regimento interno; b) a presença de uma estrutura de seu funcionamento; c) a periodicidade das reuniões obrigatórias. O ciclo de vida dos Conselhos se dá no seu interior, e dessa forma, está vinculado ao tempo de existência que esses atuam. Quanto maior for o tempo de existência dos Conselhos e a frequência das reuniões, mais formalizado esse espaço estará. Na mesma forma, a existência de uma estrutura organizacional como mesa diretora, secretaria executiva, câmaras ou comissões técnicas, revelam quão organizado está o conselho (FARIA; RIBEIRO, 2011; FARIA, 2007; CUNHA et al, 2011; LAVALLE; VOIGHT; SERAFIM, 2016).

A democratização e o caráter inclusivo pode ser avaliado por meio da a) composição, pluralidade e proporcionalidade; b) normas que definem o processo decisório, de modo que a definição da pauta e tomada de decisão são influenciadas pela concentração, distribuição e alternância de poderes; c) critérios para votação. A composição afeta diretamente a tomada de decisão, pois define quem participa e quem dispõe de maiores condições para se manifestar e influenciar na deliberação, sobretudo as informações para se tornar presidente e as atribuições desse cargo devido aos poderes que o cargo concentra. Já os processos decisórios estão relacionados a elaboração da pauta e sua alteração e das condições para alteração do regimento interno, uma pauta delineada em conjunto, no plenário ou em órgãos colegiados, indica que mais atores participem do processo, elevando o nível de democratização. Uma mudança no regimento interno pode interferir na dinâmica do Conselho uma vez que são eles que o orientam formalmente (FARIA; COELHO, 2011; CUNHA et al, 2011).

Algumas informações sobre o funcionamento do processo decisório são importantes para entender a capacitação dos atores na tomada de decisão, são elas: d) presença de comissões que qualificam a discussão; e) estimativa de conferências. A existência dessas comissões e conferências indicam um comprometimento dos conselhos em capacitar os atores inseridos (FARIA; COELHO, 2011; CUNHA et al, 2011; FARIA, 2007).

No que diz respeito a representação pode-se observar informações referentes a a) regras para se tornar conselheiro; b) entidade de origem dos conselheiros; c) quantidade de cadeiras que cada segmento possui (governo e sociedade civil); d) existência de paridade que existe entre eles. Essas características podem interferir na capacidade de inclusão e pluralidade dos atores nas instituições, como também da abertura ou não desses espaços para novos atores (FARIA; COELHO, 2011; CUNHA et al, 2011. FARIA, 2007).

Portanto, o desenho institucional das institucionalidades participativas é componente indispensável para o entendimento do nível de inclusão e participação, suas qualidades e suas limitações. A diversificação das áreas de políticas dos Conselhos afeta o grau de inserção nos arranjos institucionais de cada setor e sua efetividade. (PIRES et al, 2011; AVRITZER, 2008; LAVALLE; VOIGHT; SERAFIM, 2016).

#### **4. METODOLOGIA**

A pesquisa possui natureza qualitativa ao ser caracterizada, principalmente, pelo reconhecimento e a análise de diferentes perspectivas, bem como estar baseada nas reflexões do próprio investigador como parte do processo de produção do conhecimento. Soma-se a isso, a análise de casos concretos em âmbito local, a partir de expressões e atividades das pessoas em seus contextos locais (FLICK, 2004).

A coleta de dados foi realizada por pesquisas (i) bibliográfica em capítulos de livros, artigos publicados em periódicos, redes eletrônicas nacionais sobre a temática dedicada ao

estudo; (ii) documental em marcos normativos sobre os Conselhos Municipais de Volta Redonda-RJ(MINAYO, 2007).

A investigação foi realizada em nove Conselhos Municipais de Políticas Públicas, Direitos e demais temas do município de Volta Redonda-RJ, localizado na microrregião do Vale do Paraíba Fluminense do estado do Rio de Janeiro. A seleção de tais Conselhos foi baseada no acesso em meio digital aos documentos que caracterizam o desenho institucional, como a lei de criação do Conselho Municipal e o regimento interno responsáveis por nortear a estrutura organizacional e a dinâmica de funcionamento do espaço. Ao total, o município de Volta Redonda-RJ possui 24 Conselhos Municipais, conforme o mapeamento realizado na pesquisa, porém menos da metade publiciza os seus marcos institucionais, o que compromete a transparência pública.

Conselhos Municipais de Volta Redonda-RJ Pesquisados		
	Sigla	Conselho Municipal
1	CMPC	Conselho Municipal de Política Cultural
2	CMS	Conselho Municipal de Saúde
3	CMDCA	Conselho Municipal de Direito da Criança e do Adolescente
4	CMPDA	Conselho Municipal de Proteção e Defesa dos Animais
5	COMDEMA	Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente
6	COMTUR	Conselho Municipal de Turismo
7	COMSEA	Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional
8	CACS/FUNDEB	Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação
9	COMDIM	Conselho Municipal dos Direitos da Mulher

Quadro 1 – Conselhos Municipais de Volta Redonda-RJ pesquisados

Fonte: elaboração própria.

O tratamento dos dados foi realizado qualitativamente por meio de uma análise descritivo-explicativa. Foram elegidos critérios de análise para a discussão dos resultados adaptados de Faria (2007) e Draibe (2008) com base nas disposições dos documentos investigados. São eles: (1) natureza e finalidade; (2) estrutura organizacional; (3) processo decisório; (4) composição; (5) mandato e reeleição dos membros; (6) forma de escolha dos conselheiros; (7) forma de eleição do presidente e atribuições do cargo; (9) periodicidade da convocação das conferências municipais; (10) Competências.

## 5. CONSELHOS MUNICIPAIS DE VOLTA REDONDA-RJ: EFETIVIDADE DO DESENHO INSTITUCIONAL

Primeiramente, pode-se observar pela **legislação** a maturidade institucional do Conselho pelo seu ano de criação. Em Volta Redonda-RJ, o CMS é o mais antigo tendo sido criado em 1994 em comparação ao de turismo que teve sua reestruturação no ano de 2018, e assim é considerado o mais recente em termos de funcionamento e dinâmica de organização das suas atividades. Contudo, há Conselhos – Cultura, Direitos da Criança e do Adolescente, Turismo, Fundeb - onde não foi possível identificar tal informação, pois não constava a data de aprovação do regimento interno, documento que contém as regras para o funcionamento deste espaço.

Além disso, é preciso considerar a **natureza e a finalidade** dos Conselhos Municipais, pois refletem a capacidade de influência em produzir políticas públicas, além de disporem sobre funções de decisão política, incluindo questões econômico-financeiras, fiscalização, acompanhamento e orientação ao poder público. Nessa perspectiva, sete dos Conselhos pesquisados são **deliberativos** – saúde, proteção e defesa dos animais, direitos da criança e do

adolescente, meio ambiente, turismo, segurança alimentar e nutricional, direitos da Mulher - ou seja, detém o poder de decisão política em comparação a cinco conselhos com caráter **consultivo**, com funções de assessoramento junto ao Estado.

Um outro indicador do nível de institucionalização dos Conselhos é a presença de uma **estrutura organizacional**. Esta último, define a sua organização interna. Todos os Conselhos pesquisados apresentam uma estrutura de funcionamento no seu regimento interno, com exceção do CMPDA e do CACS/FUNDEB. A maior parte dos Conselhos são dispostos em: Plenário, Diretoria Executiva, Comissões Permanentes e/ou temporárias. Alguns se destacam como, por exemplo, o COMSEA e o COMDEMA, que também apresentam grupos de trabalho previstos em seu regimento interno. O CONDEMA tem sua estruturação mais específica, visto que possui: Plenário; Diretoria Executiva; Presidência; Vice-Presidência; Primeiro Secretário; Segundo Secretário; Câmaras Técnicas de Gestão, Normatização e Comunicação; e Grupos de Trabalho.

<b>Estrutura Organizacional dos Conselhos Municipais de Volta Redonda-RJ</b>	
Plenário	5
Diretoria Executiva	7
Câmaras ou Comissões permanentes e/ou temporárias	4
Câmaras ou Comissões temáticas	3
Câmaras técnicas	1
Secretaria Administrativa	1
Grupos de Trabalho	2
Sem informação	2

Quadro 2 – Estrutura Organizacional dos Conselhos Municipais

Fonte: Adaptado de Faria (2007)

Também podemos mensurar o grau de institucionalização pela **frequência de reuniões**, uma vez que, a periodicidade dos encontros mostra uma rotina de suas atividades. Torna-se importante verificar se os documentos internos também informam o local onde essas reuniões ocorrem, o que confere ao Conselho um caráter mais democrático. Sobre esse ponto, somente dois Conselhos informam o local das reuniões: o CMS, que acontece na Secretaria Municipal de Volta Redonda-RJ e o COMDIM, que realiza os encontros na sede do Conselho.

Quanto a frequência das reuniões, a maioria tem periodicidade mensal ou quinzenal, salvo o COMTUR que se reúne uma vez a cada dois meses, além do COMSEA que se reúne conforme calendário aprovado na última reunião de cada ano. Assim, a informação sobre as reuniões ficam sujeitas a divulgação do calendário pelo Conselho junto a população.

<b>Frequência das Reuniões dos Conselhos Municipais de Volta Redonda-RJ</b>	
Mensal	5
Quinzenal	2
Bimestral	1
Sem informação	1

Quadro 3 – Estrutura Organizacional dos Conselhos Municipais

Fonte: Adaptado de Faria (2007)

Em relação ao **processo decisório**, a quantidade de membros e a paridade são critérios de análise que refletem tal caracterização sobre o Conselho. Pode-se considerar que quanto maior a diversidade de atores, bem como a equivalência de representantes entre Estado e a sociedade civil, mais plural e inclusivo o espaço de participação. Pela **composição**, pode-se identificar a distribuição e a proporcionalidade entre os membros, o que influencia a dinâmica da tomada de decisão. Soma-se a isso, a presença nos Conselhos de técnicos e

prestadores de serviços, o que pode direcionar o processo de discussão para assuntos técnicos em detrimento de assuntos que afligem os segmentos sociais participantes.

Em relação a **composição**, de acordo com Draibe (1998), os Conselhos podem ser classificados como (i) bipartite e paritário; (ii) bipartite e não paritário; (iii) tripartite e paritário; (iv) múltiplos; (v) não paritários. Por bipartite entende-se representantes do governo e sociedade civil enquanto paritário quer dizer equivalência no número de cadeiras por seguimento. Quando isso não ocorre, denomina-se que o Conselho é não-paritário. Tripartite significa que há representantes dos usuários, trabalhadores e prestadores de serviços. Por fim, por Conselhos com composição múltipla diz respeito a representação de diversos segmentos, como, por exemplo, governo, trabalhadores, usuários, prestadores de serviços, entidades associativas.

<b>Composição dos Conselhos Municipais de Volta Redonda-RJ</b>	
Bipartites e paritários	1
Bipartites e não-paritários	5
Tripartites e paritários	1
Múltiplos e não-paritários	2
Sem informação	0

Quadro 4 - Composição dos Conselhos Municipais de Volta Redonda-RJ  
Fonte: Adaptado de Draibe (1998).

O Conselho de Saúde possui uma composição tripartite e paritária, pois é composto por 50% dos seus representantes como usuários e os demais 50% distribuídos em 25% de profissionais da saúde e 25% entidades do governo e prestadores de serviços privados.

Já o CMPDA possui além dos representantes do governo membros do Conselho Regional de Medicina Veterinária; um representante de uma das universidades com sede no Município, que disponha do curso de Medicina Veterinária; e cinco representantes de entidades associativas, que tenham por objetivo a promoção, proteção ou defesa dos animais, criadas há pelo menos, dois anos.

No COMDEMA, uma cadeira é de livre escolha do prefeito enquanto os representantes da sociedade civil estão dispostos em instituições de ensino superior com unidades em funcionamento no município; órgãos de controle do exercício profissional, como o Conselho Regional de Biologia 2ª Região (CRBio-2); o Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia do Rio de Janeiro (CREA- RJ) e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB, 5º Subseção – Volta Redonda-RJ), além de um representante da associação de moradores; um representante do setor empresarial; um representante de sindicatos de trabalhadores do município.

Importante destacar que o CONDEMA, apesar de possuir pluralidade em sua composição, apresenta uma representação técnica com a inserção de três entidades profissionais em comparação a somente uma representação oriunda de segmentos sociais, como a participação de um membro da associação de moradores. Tal composição tem influência nos assuntos elegidos na pauta e no processo de discussão para a tomada de decisão, o que pode estar mais direcionada para a técnica em detrimento da política.

Já o CMPC destaca-se ao direcionar 60% das vagas aos membros da sociedade civil e 40% para o poder público. Em seu regimento, garante a pluralidade na representação da sociedade civil ao ressaltar diversos segmentos que formam o campo da cultura, como música, artes cênicas, dança, artes visuais e artes plásticas, literatura, artesanato e cultura popular

Em relação ao **número de membros**, cada Conselho tem sua particularidade com variações entre 11 a 30 integrantes. O CACS/FUNDEB é o que possui menos conselheiros,

com representação de trabalhadores, prestadores de serviços, usuários e governo. Por outro lado, o COMSEA possui o maior número de membros ao possuir um terço de representantes do governo e dois terços da sociedade civil. Nesse sentido, há duas interpretações: se por um lado, um elevado número de membros significa maior pluralidade, por outro, um número maior de representações no Conselho pode afetar a deliberação ao torná-la mais complexa quanto a diversidade de opiniões e interesses distintos.

Ademais, outro fator que interfere na efetividade é **o mandato e a possibilidade de reeleição dos membros**. É possível afirmar que quanto mais tempo uma entidade permanece como representante sem que haja alternância na composição do Conselho, poderá causar uma apropriação privada daquele espaço e, com isso, dificultar a inclusão de novos atores. Dessa forma, é importante definir um período de mandato e estabelecer um limite de recondução dos membros. A maioria dos Conselhos possuem mandato de dois anos, permitindo apenas uma recondução, com exceção do CMS, que tem mandato de quatro anos e não informa o número de reeleição dos Conselheiros. Também, o CACS/FUNDEB, possibilita até duas reconduções para mandatos consecutivos somente para 50% dos componentes.

<b>Período de Mandato e Recondução Conselhos Municipais de Volta Redonda-RJ</b>			
	Com uma recondução	Com mais de uma recondução	Sem informação
2 anos de mandato	6	1	1
Mais de 2 anos de mandato	0	0	1

Quadro 5 - Composição dos Conselhos Municipais de Volta Redonda-RJ  
Fonte: Adaptado de Faria (2007)

É válido analisar a **forma de escolha dos conselheiros**, representantes do Estado e da sociedade civil. Contudo, é necessário observar como são feitas essas escolhas, pois as regras para se tornar conselheiro caracterizam a atuação dos atores no espaço de participação. Em relação aos representantes do governo todos são indicados por secretarias, instituições ou pelo próprio Prefeito. Isso mostra uma falha na capacidade de promover inclusão, uma vez que, a indicação está diretamente relacionada ao interesse do gestor e/ou do dirigente público. Já os representantes da sociedade civil são eleitos ou indicados. Dos nove Conselhos pesquisados, quatro são eleitos em conferências: CMPC, CMS, COMDEMA, COMTUR. O CMDCA e o COMSEA têm seus membros eleitos em fóruns próprios; o CMPDA realiza a eleição para definir as entidades que participarão do Conselho, mas seus representantes são indicados pelas mesmas; o CACS/ FUNDEB através de indicação ou eleição. Além disso, o COMDIM tem suas conselheiras indicadas pelo Prefeito, mas assegura a participação de variadas manifestações do movimento organizado de mulheres.

<b>Forma de Escolha dos Conselheiros Municipais da Sociedade Civil</b>	
Eleitos em conferência	4
Eleitos em fórum próprio	2
Indicados pela entidade ou prefeito	1
Indicação ou eleição	2

Quadro 6 - Composição dos Conselhos Municipais de Volta Redonda-RJ  
Fonte: Adaptado de Faria (2007)

A forma como **o presidente do conselho é eleito e as atribuições do cargo** também geram efeitos na efetividade do desenho institucional. Torna-se importante saber sua origem e quais são suas reais intenções para ocupar a cadeira. Saber se irá somar positivamente com o Conselho, além da influência que o presidente poderá exercer frente aos demais conselheiros.

Além disso, o modo como o presidente é escolhido reflete o grau de abertura que existe nos espaços de participação, e também a capacidade em incluir novos segmentos em tal posição. Ainda, é fundamental observar as funções que o presidente concentra, pois expõem o poder que exerce sobre a dinâmica da pauta, e também da condução das decisões no Conselho.

Dos nove Conselhos, quatro são eleitos pelos seus membros: CMPC, CMPDA, COMTUR, CACS/FUNDEB. No caso do CMPC e do CACS/ FUNDEB, só podem presidir membros da sociedade civil. Já o COMDEMA apenas o Secretário Municipal de Meio Ambiente poderá ocupar esse cargo. No COMDIM ocorre por indicação do prefeito. Ressalta-se que não há informação nos documentos normativos nos Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional e Direitos da Criança e do Adolescente quanto a forma de eleição do presidente.

<b>Forma de Eleição do Presidente dos Conselhos Municipais de Volta Redonda-RJ</b>	
Eleito pelo conselho	4
Eleito na conferência	1
A presidência cabe ao secretário	1
Indicação	1
Sem informação	2

Quadro 7 – Como o presidente é eleito  
Fonte: Adaptado de Faria (2007)

As principais **atribuições do cargo de presidente** são: coordenar as reuniões; representar o conselho; intermediar com poder público; proferir e assinar documentos; dar início e encerrar as reuniões e, em alguns casos, seu voto tem efeito de decisão se houver empate. Com destaque para o de direitos da mulher que tem como atribuição da presidenta dirigir e controlar todas as atividades do Conselho. Já o COMDEMA tem como responsabilidade requisitar a produção de estudos, informações e estabelecimento de temas de interesse público.

É possível considerar o quão é importante considerar o **processo de definição da pauta** dado que, inserir um tema para discussão e/ou desconsiderar o assunto da pauta, demonstra um mecanismo de controle no processo deliberativo. Não foi encontrada tal informação nos documentos normativos analisados dos seguintes conselhos municipais: política cultural, proteção e defesa dos animais, meio ambiente, Fundeb e direitos da mulher. No caso do Conselho Municipal de Saúde compete a secretaria executiva definir a pauta e no de Segurança Alimentar e Nutricional tal atribuição é da diretoria executiva. Já, nos Conselhos Municipais de Turismo Direitos da Criança e do Adolescente competem a secretaria executiva e secretaria administrativa, respectivamente, mediante a decisão do presidente.

<b>Definição da Pauta pelos Conselhos Municipais de Volta Redonda-RJ</b>	
Presidente junto a secretaria administrativa	1
secretaria executiva junto ao presidente	1
Secretaria ou diretoria executiva	2
Sem informação	5

Quadro 8 – Definição da Pauta pelos Conselhos Municipais de Volta Redonda-RJ  
Fonte: Adaptado de Faria (2007)

Dos nove Conselhos Municipais pesquisados, exceto o de Direitos da Mulher que não estabelece tal informação em seu regimento, dispõem sobre a decisão por maioria entre os conselheiros presentes.

Quanto a **periodicidade na convocação das conferências municipais**, os Conselhos de Proteção e Defesa dos Animais, Turismo e Direitos da Mulher, não possuem tal

informação nos documentos normativos pesquisados. Em relação aos demais Conselhos: as áreas de Saúde e Meio Ambiente estabelecem a realização das conferências a cada dois anos; o de Direitos da Criança e do Adolescente a cada três anos e o de Segurança Alimentar e Nutricional a cada quatro anos. Destaca-se que as conferências municipais são arenas democráticas de discussão das problemáticas e articulação de atores cuja finalidade consistem em pautar temas, deliberar prioridades e eleger representantes nos Conselhos Municipais.

Por fim, quanto as **competências** dos Conselhos pesquisados destaca-se, sobretudo, a formulação e a coordenação da política pública municipal a que se referem, além do monitoramento da política, exercício da fiscalização das ações públicas e execução dos recursos financeiros, proposição de medidas, desenvolvimento de projetos e programas, elaboração de diretrizes e normas. No quadro 8 destaca-se algumas das principais competências dos Conselhos Municipais de Volta Redonda-RJ pesquisados.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo teve como principal objetivo analisar os efeitos do desenho institucional dos Conselhos Municipais de Volta Redonda-RJ na democratização e na deliberação desses espaços públicos de participação.

Procurou-se chamar a atenção para a influência que as disposições normativas exercem na configuração dos espaços públicos de participação, como os Conselhos Gestores, o que pode torná-los mais ou menos democráticos, plurais e inclusivos. Buscou-se atentar para as variáveis presentes no desenho institucional no que diz respeito a forma como a participação se estabelece; o modo que o Estado se relaciona com a participação e a maneira como a legislação requer do governo a implementação ou não da participação (AVRITZER, 2008; FARIA, RIBEIRO, 2011).

Primeiramente, destaca-se a fragilidade que tais instâncias participativas disponibilizam e divulgam seus documentos de referência junto à população. Como já colocado, em um total de 24 Conselhos Municipais de Volta Redonda-RJ, em somente nove deles foi possível ter acesso pela internet ao regimento interno e a legislação que institui o Conselho.

Os resultados apontam a diversidade quanto as regras de funcionamento dos Conselhos Municipais não havendo um padrão uniforme quanto a sua configuração institucional. A existência de uma estrutura organizacional e a composição paritária entre representantes do Estado e da Sociedade marcam as principais disposições no desenho institucional dos Conselhos Municipais. Contudo, as normas de alguns deles, indicam maior pluralidade e inclusão de atores sociais.

Outro ponto de destaque diz respeito as funções desempenhadas pelos Conselhos Municipais que diferem quanto ao seu caráter consultivo e deliberativo. Os primeiros possuem funções de assessoramento junto ao poder público sem exercer influência no processo de tomada de decisão política, ao contrário daqueles com caráter deliberativo que constituem a maior parte dos Conselhos Municipais de Volta Redonda-RJ pesquisados.

Um dos pontos presentes no desenho institucional e que chama atenção diz respeito a definição da pauta concentrada pela secretaria executiva e/ou presidência do Conselho, o que promove um direcionamento de assuntos a serem discutidos por poucos representantes, sobretudo quanto membros do Estado em detrimento de um caráter mais inclusivo dos participantes da sociedade civil.

Procurou-se apontar neste trabalho que as regras do jogo importam para a configuração democrática e deliberativa das institucionalidades participativas e acabam por influenciar os efeitos alcançados no cumprimento das atribuições desses espaços de cogestão entre Estado e sociedade na produção de bem público. Contudo, é reconhecido que há aspectos que ultrapassam o marco institucional dos espaços decisórios participativos: “as

regras do jogo importam, mas há um jogo das regras que permite ver estes espaços a partir de seu enraizamento no rol mais amplo de conflitos e homologias estruturais das quais estes fóruns são uma expressão” ( COELHO et al, 2006, p. 32).

## 7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, R. Conselhos além dos limites. *Estudos Avançados*, 15 (43), pp. 121-140, 2001.

ALMEIDA, D. C. R.; CUNHA, E. S. M. A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes. In: Pires, Roberto Rocha C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional. **Opinião Pública**, v. 14, p. 43-64, 2008.

COELHO et al. *Fóruns participativos e desenvolvimento territorial no Vale do Ribeira (Brasil)*. In: **SEMINÁRIO INTERNACIONAL TERRITORIOS RURALES EM MOVIMIENTO – MOVIMIENTOS SOCIALES, ACTORES E INSTITUCIONES DEL DESARROLLO TERRITORIAL RURAL**. Santiago de Chile, 23 a 26 de Abril de 2006. Anais... Santiago, 2006, pp. 1-26.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Secretaria de prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas. **Controle Social**. Orientações aos cidadãos para a participação na gestão pública e exercício do controle social. Brasília, DF, 2010.

CORTES, S. M. V. As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros. In: PIRES, R. R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011.

CUNHA, E. S. M.; ALMEIDA, D. C. R.; FARIA, C. F.; RIBEIRO, U. C. Uma estratégia multidimensional de avaliação dos conselhos de políticas: dinâmica deliberativa, desenho institucional e fatores exógenos. In: Pires, Roberto Rocha C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.

DRAIBE, S. A nova institucionalidade do sistema brasileiro de políticas sociais: os conselhos nacionais de políticas setoriais. **Caderno de Pesquisa Nepp**, n. 35, p. 1-26, 1998.

FARIA, C. F. Sobre os determinantes das políticas participativas: a estrutura normativa e o desenho institucional dos conselhos municipais da saúde e de direitos da criança e do adolescente no Nordeste. In: AVRITZER, L. **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte: UFMG, 2007.

FARIA, C. F.; COELHO, U. R. Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo”. In: Pires, Roberto Rocha C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.

FLICK, U. **Uma introdução à pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Bookman, 2004.

GOHN, M. Conselhos Gestores e Gestão Pública. **Ciências Sociais Unisinos**, v. 42, p. 5-11, 2006.

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

GAVENTA, J. **Towards participatory local governance: six propositions for discussion**. Sussex: Ford Foudation, 2001.

GRUPO DE ESTUDOS SOBRE A CONSOLIDAÇÃO DEMOCRÁTICA. Os movimentos sociais e a construção democrática: sociedade civil, esfera pública e gestão participativa. **Ideias**, Campinas, 5(2)/ 6 (1), 1998-1999.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de informações básicas municipais: perfil dos municípios brasileiros**. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101668.pdf> Acesso em: 24 julho 2020.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Conselhos Nacionais: Elementos Constitutivos Para Sua Institucionalização. P.13, 2014. Instituto de pesquisa centraliza dados de conselhos municipais e estaduais de 1999 a 2013. Disponível EM: <https://www.ipea.gov.br/participacao/destaques/1184ibge#:~:text=Em%201988%2C%20o%20Brasil%20contava,relat%C3%B3rios%20de%202012%20e%202013>. Acesso em: 24 julho 2020.

LAVALLE, A. G.; VOIGHT, J.; SERAFIM, L. O que fazem os conselhos e quando o fazem? Padrões decisórios e o debate dos efeitos das instituições participativas. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 59, n. 3, p. 609-650, set. 2016.

MINAYO, M.C. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 25ª edição revista e atualizada. Petrópolis: Vozes, 2007.

PIRES, R. R.C; VAZ, A. C. N.; ALMEIDA, A.; SILVA, F. S.; LOPES, F.G; ALENCAR, J. L. O. Em busca de uma síntese: ambições comuns e abordagens diversificadas na avaliação da efetividade das instituições participativas. In: Pires, Roberto Rocha C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.

TATAGIBA, L. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. **Revista de Sociologia e Política** (UFPR. Impresso), v. 25, p. 209-214, 2005.

\_\_\_\_\_. 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: Editora UNESP, 2004.

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

WAMPLER, B. Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas. In: PIRES, R. R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011.