

EFETIVIDADE DELIBERATIVA DO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE PELOTAS/RS: Uma análise integrada entre desenho institucional e IDConselho

SILVANA PILOTTO FIGUEIREDO

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS (UFPEL)

RODRIGO SERPA PINTO

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS (UFPEL)

EFETIVIDADE DELIBERATIVA DO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE PELOTAS/RS: Uma análise integrada entre desenho institucional e IDConselho

1. INTRODUÇÃO

O Brasil é um país díspar. Um estudo feito pela Fundação Getúlio Vargas, intitulado “A Escalada da Desigualdade”, apontou que do final do ano de 2014 até metade de 2019 esse problema se agravou. Nesse período houve um aumento ininterrupto da desigualdade em nosso país, “nem mesmo em 1989 que constitui o pico histórico de desigualdade brasileira houve um movimento de concentração de renda por tantos períodos consecutivos” (NERI, 2019, p.3). Esse é um problema social e deve, portanto, ser pauta prioritária na agenda governamental. Queiroz (2012) explica que:

Para que um problema social ou uma demanda da sociedade passe a ser objeto de atenção de uma política pública e seja inserido na agenda de prioridades de um determinado governo ou instituição que fomenta políticas públicas, é necessário que tenha importância social e que os atores nela interessados tenham poder de barganha política suficiente para isso (QUEIROZ, 2012, p. 116).

Esse poder foi totalmente negado à sociedade durante o período em que vigorou a ditadura. A relação entre Estado e sociedade nesse regime era vertical. Não havia espaço para diálogo ou para a expressão da vontade do povo. Nesse sentido, como forma de equalizar essa assimetria de poder, a Constituição Federal de 1988 (CF/88) garantiu à sociedade diversos direitos, dentre os quais, o direito de participar na administração pública, sendo dever do Estado garantir o atendimento a esses direitos (SENADO, 2017).

Para viabilizar a participação da sociedade na formulação e no controle das políticas públicas, criaram-se instituições participativas (IPs), tais como comissões, conferências e conselhos. Souza (2019) diz que a participação da sociedade é um elemento imprescindível nos processos de gestão da Administração Pública para a efetivação dos resultados almejados e para a legitimidade do Estado. Essa participação, quando bem articulada, promove o desenvolvimento e conduz ao crescimento econômico, político e social do local (PETRUZ; PEREIRA JUNIOR, 2016). Estudos sobre a efetividade participativa têm demonstrado a capacidade da participação via IPs na produção de efeitos variados (WAMPLER, 2011).

Apesar de tudo isso o governo anterior, por meio do Decreto 9.759/2019 (BRASIL, 2019), extinguiu Conselhos, Comitês e Comissões de Participação e Controle Social em nível federal, assumindo posicionamento oposto à CF/88 e a todos os preceitos que regem um estado democrático de direito. Como observa Alves (2016), a participação social é imprescindível na gestão de governos democráticos e aqueles que a dispensam, são apenas governos autoritários. Uma decisão de tamanha importância, como a extinção de IPs, exige “que existam evidências concretas que demonstrem, de forma irrefutável, para todos que o problema é real, e não resultante apenas da opinião de uma ou de poucas pessoas” (QUEIROZ, 2012, p. 139). No entanto, não encontramos qualquer fundamentação de cunho técnico amparando a decisão. Queiroz (2012) é enfático quanto a importância da utilização de indicadores como forma de legitimar decisões de gestão:

Não podemos intervir objetivamente na realidade, tampouco realizar a gestão dessa intervenção, que é corrigir permanentemente os rumos das ações e das políticas de governo para levá-las a se aproximar cada vez mais dos objetivos que pretendem alcançar, sem a utilização de indicadores (QUEIROZ, 2012, p. 200).

O antagonismo existente entre a tradição literária, que destaca a CF/88 como principal texto garantidor de cidadania, e o Decreto 9.759/2019 nos compele à reflexão acerca da

participação da sociedade nas instâncias que trabalham com políticas públicas. Nos preocupa a extinção de instituições participativas sem sequer avaliar a efetividade delas enquanto *locus* de participação democrática e de produção de resultados.

Para transformar a realidade é preciso conhecê-la. Investigar o desempenho das IPs é a via que oportuniza o ajuste dos pontos fracos e a potencialização dos pontos fortes dessas instâncias. Nossa questão de pesquisa é: Como está a efetividade deliberativa do Conselho Municipal de Assistência Social do município de Pelotas/RS (CMASPel)? Assim, nosso objetivo é analisar a efetividade deliberativa do CMASPel. Com os dados da análise técnica e discussão científica, pretendemos colaborar com a detecção de eventuais problemas, de modo a fortalecer as IPs e aumentar a sua efetividade.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Participação: conceito e contexto

A participação assume uma diversidade de sentidos práticos, teóricos e institucionais, tornando complexa qualquer tentativa de aferição dos seus efeitos (LAVALLE, 2011). Além dessa multiplicidade de sentidos, o próprio termo ‘participação’ apresenta diversas denominações, as quais são tratadas por muitos autores como sendo sinônimas. Milani (2008) e Souza (2019), falam sobre expressões assemelhadas para o termo ‘participação da sociedade’: participação popular, participação social, participação democrática, participação da sociedade civil, etc.

Segundo Lavallo (2011), essas terminologias, empregadas como sinônimas, são distintas tanto em denominação como em sentido, de acordo com o momento histórico em que se inserem. O autor explica que a ‘participação popular’ surgiu no cenário nacional dos anos 1960, como uma categoria de ordem prática, visando atribuir sentido à ação coletiva dos segmentos populares frente ao regime militar. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), marco do Estado Democrático de Direito, configurou-se uma nova relação entre Estado e sociedade, o que conferiu à participação, antes popular, um novo perfil. Ela foi denominada ‘participação cidadã’, pois passou a ser reconhecida como um direito do cidadão, para além da participação estrita ao voto (LAVALLE, 2011).

A participação enquanto categoria institucional surge em meados de 1998 com a criação de Instituições Participativas (IPs) enquanto espaços para promover a interlocução entre Estado e sociedade. Para Lavallo (2011), essa participação assume a denominação de ‘participação institucional’. Enquanto isso, Souza a denomina como ‘participação da sociedade’. A terminologia de ambos se refere a uma participação específica, balizada por leis e regimentos. A diferença é que Souza compreende a participação da sociedade como uma unidade composta por dois momentos distintos e específicos, porém complementares entre si: o primeiro é a participação social, que diz respeito ao diálogo entre sociedade e governo no processo decisório relativo às políticas públicas; o segundo é o controle social, que corresponde ao poder da sociedade de acompanhar, fiscalizar e cobrar a administração no tocante ao atendimento do interesse público.

Por fim, temos a participação enquanto categoria teórica. Trata-se de uma área do conhecimento em que a participação é estudada à luz da teoria democrática. Por esse motivo, ela é chamada de ‘participação democrática’. Para esse trabalho, que foca seu olhar sobre a participação que ocorre no âmbito do CMASPel, entendemos que a visão de Souza (2019) é a que melhor contempla a nossa concepção sobre participação. Isso porque esse autor divide a participação da sociedade em dois momentos que estão dentro do escopo de atuação do CMASPel (participação social e controle social).

2.2 Democracia deliberativa

O conceito de democracia também apresenta diferentes acepções. A palavra democracia se origina da palavra grega *demokratia*, sendo formada pelos termos *demo* (povo) e *kratia* (poder). Desse modo, democracia pode ser inicialmente entendida como forma de governo em que o poder para a tomada de decisões advém do povo (CUNHA, 2009). Dada a amplitude do tema e a profusão de tipologias, apresentaremos pontualmente a Democracia Deliberativa, pois “uma boa parte da literatura sobre efetividade participativa tem a sua origem na literatura norte-americana sobre democracia deliberativa” (AVRITZER, 2011, p. 14).

A Democracia Deliberativa ganhou corpo teórico e adquiriu relevância nas discussões sobre modelos de democracia em meados de 1980, tendo Jürgen Habermas como principal expoente. Ela surgiu em contraponto à Democracia Liberal Pluralista, teoria democrática hegemônica, que restringe a participação da sociedade ao voto (ALCÂNTARA, 2019). Cotrim (2011) e Cunha (2009) são categóricos ao registrar que o voto não desaparece dentro da perspectiva deliberativa, embora seja visto com reserva por se tratar de uma forma muito simplificada de resolver a complexidade de conflitos verificados na sociedade moderna.

Enquanto os democratas participativos defendem uma participação traduzida em termos quantitativos, os deliberativos acreditam na participação enquanto fator qualitativo, imprescindível à deliberação. Então, “não basta ao indivíduo participar, é preciso que ele tenha a possibilidade de expressar suas opiniões em um processo de debate e argumentação com regras inclusivas e justas” (ALCÂNTARA, 2019, p. 106). No método democrático deliberativo as preferências são estabelecidas e atualizadas no âmbito coletivo, através de debates realizados na esfera pública, que adquire centralidade como *locus* de mediação entre os múltiplos interesses manifestos entre a sociedade civil e o sistema político (ALCÂNTARA, 2019).

A democracia em análise propôs novas formas de participação e de representação, abrangendo a sociedade civil. Segundo Cotrim (2011, p. 6), “os representantes dessa categoria são eleitos em processos próprios e sua participação se concentra em conselhos e por temas específicos”. Dessa maneira, a representação é autorizada com fulcro na experiência e na afinidade do indivíduo com o tema em questão. A participação da sociedade passa a ser estimulada, também, pela inserção de representantes da sociedade civil nos espaços até então dominados pela representação estatal.

A legitimidade do sistema democrático deliberativo deixa de estar amparada na regra da maioria ou unanimidade (voto) e se ancora na deliberação (ALCÂNTARA, 2019; CUNHA, 2009). Então, as decisões são sustentadas e legitimadas por serem resultado de um processo de construção coletiva, alcançadas a partir da dinâmica discursiva entre “vários núcleos da sociedade civil organizada, formadores de opinião (associações, sindicatos, organizações)” (ALCÂNTARA, 2019, p. 103).

2.3 Instituições participativas (IPs)

Atualmente, há no Brasil inúmeras instituições que contemplam a participação da sociedade. O tipo de participação verificada nesses espaços é diferente daquele típico das democracias liberais, por possibilitar a expressão de preferências e a representação de interesses, também, entre os períodos eleitorais (CORTES, 2011). As instituições ou instâncias participativas são inovações institucionais oriundas da CF/88 e da Reforma do Aparelho do Estado. São consideradas inovações, por serem formas diferenciadas de inserção dos cidadãos e das associações da sociedade civil no processo deliberativo sobre as políticas públicas (AVRITZER, 2008). Nesse contexto, a participação adquiriu o *status* de institucionalizada por gozar de “origens, regras, e bases institucionais e normativas próprias que influenciam sua disseminação e operação” (PIRES *et al.*, 2011, p. 354).

As IPs “são instituições porque não se constituem em experiências episódicas ou eventuais de participação [...] Ao contrário, estão instituídas como elementos característicos da

gestão pública brasileira” (CORTES, 2011, p. 137). De acordo com Cortes (2011), são instituições participativas: conselhos, conferências, orçamentos participativos, mecanismos de consulta individual ou audiência pública.

2.3.1 Conselhos Gestores de Políticas Pública (CGPPs)

A CF/88 expressa que o poder emana do povo que o exerce por meio de representantes ou diretamente (SENADO, 2017). Nessa perspectiva, como uma das possibilidades de efetivar a participação da sociedade civil junto ao Estado, foram instituídos na década de 1990 os Conselhos Gestores de Políticas Públicas nos três níveis federativos: união, estados e municípios. São “estruturas político-institucionais permanentes, com previsão legal de suas competências e funções, vinculadas à estrutura administrativa do Estado e que propiciam a participação institucionalizada da sociedade civil” (CUNHA, 2009, p. 129). Além do mais, são “estabelecidas em cada área de política pública e seus participantes representam grupos de interesses específicos dessas áreas” (CORTES, 2011, p. 145). Nos conselhos, a participação na gestão da política é compartilhada e ocorre por meio de representação mista entre atores da sociedade civil e do Estado, conformando o desenho participativo de ‘partilha de poder’ (AVRITZER, 2008). Dessa forma, atores que antes eram deixados à margem das questões políticas, agora adquirem a possibilidade de manifestar e expressar necessidades frente aos gestores públicos (CORTES, 2011).

Segundo Cunha (2009), criação dos conselhos está alicerçada em alguns princípios: i) participação; ii) representação; iii) deliberação; iv) publicidade e; v) autonomia. Tais princípios fundamentam a criação desses espaços, bem como norteiam o exercício de suas atividades. Algumas características são comuns aos diversos conselhos de políticas públicas existentes, como o pluralismo na representação, a natureza deliberativa e a composição híbrida entre sociedade civil e Estado, geralmente paritária (CUNHA, 2009). Em relação às atividades desempenhadas pelos conselhos, é importante registrar que alguns deles possuem função somente de assessoramento, dada a sua natureza consultiva. Enquanto isso, outros são de natureza deliberativa, o que implica poder efetivo de decisão sobre determinada política pública. Isso inclui a definição de prioridades, estratégias, beneficiários, financiamentos, controle sobre a ação do Estado referente às deliberações, dentre outros (CUNHA, 2009).

A dinâmica de trabalho dos conselhos segue regras legais e administrativas. Ainda que as minúcias dessa dinâmica possam ser definidas de forma consensual ou impostas pelos gestores, a estrutura geral não é passível de flexibilização, sobretudo no que diz respeito aos tipos de participantes e à competência do fórum (CORTES, 2011). Os encontros costumam ser periódicos, embora alguns conselhos nem mesmo realizem reuniões públicas, o que ocorre quando autoridades municipais criam conselhos com o único objetivo de receber incentivos financeiros do governo federal. Os conselhos de políticas públicas contemplam diversas áreas como: educação, saúde, emprego e renda, meio ambiente, planejamento urbano, desenvolvimento rural, segurança pública, combate às drogas, assistência social, entre outros (CORTES, 2011).

2.3.2 Conselho Municipal de Assistência Social de Pelotas (CMASPel)

Como vimos, uma das áreas que os conselhos gestores de políticas públicas abrangem é a assistência social, cuja política compreende um conjunto de ações e serviços públicos que visam a superação das condições de vulnerabilidade e desigualdade social. A CF/88 (art. 204, inciso II) é a origem dessa política. A partir dela, foi editada a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS - Lei nº 8.742/93), a qual rege e organiza a política de assistência social, além de fundamentar a criação dos conselhos. Ela os institui como instâncias deliberativas, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil (CUNHA, 2009).

Os conselhos têm, dentre outras prerrogativas, a de “fiscalizar a gestão municipal de assistência social, participar na regulação dos serviços prestados por entidades não governamentais e exercer funções cartoriais ao decidir quais entidades prestadoras de serviços estão habilitadas a receber recursos públicos” (CORTES, 2011, p. 145). No nível municipal são criados através de lei específica, que estabelece a composição, as atribuições, as competências e as formas de exercê-las. O Conselho de Assistência Municipal de Pelotas (CMASPel) está instituído pela Lei municipal nº 4.462/99, retificado pela Lei municipal nº 4.952/03 e apoiado na LOAS. É um órgão normativo, deliberativo, controlador, fiscalizador e colegiado. Ele atua sobre a política de assistência social, estabelecendo diretrizes e definindo ações nas áreas de prevenção, promoção, amparo, habilitação e reabilitação da criança, do adolescente, do adulto, do idoso, do portador de deficiência e do superdotado (CMASPEL, 2004).

2.3.3 Indicador de Desenvolvimento dos Conselhos Municipais de Assistência Social

Quando tratamos de políticas públicas, as ações do governo e os programas por ele criados devem ser planejados e formulados de forma a possibilitar o monitoramento, a mensuração e a avaliação dos resultados (QUEIROZ, 2012). Não basta constituir uma política sem avaliar se ela está, de fato, cumprindo com o objetivo para o qual foi concebida. Como pontua Queiroz (2012, p. 201) “avaliar uma política pública é fundamentalmente “medir” a sua efetividade”. Para essa tarefa de mensuração, o Estado deve utilizar instrumentos que possam auxiliá-lo. Um desses instrumentos são os indicadores, ferramentas fundamentais no processo de formulação e de gestão das políticas públicas (QUEIROZ, 2012).

Os governos podem utilizar indicadores já existentes ou criar indicadores próprios, específicos para uma determinada realidade. A Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) tem criado indicadores de desenvolvimento desde o ano de 2007. O Indicador de Desenvolvimento dos Conselhos Municipais de Assistência Social (IDConselho) foi oficialmente criado em 2015 e “oferece aos conselheiros, gestores e técnicos da assistência social uma ferramenta simples e fácil de compreender, e que permite identificar a direção sugerida para o processo de aprimoramento da qualidade dos conselhos” (SNAS, 2017, p. 1). Ele é formado por variáveis selecionadas com base em normativas e orientações técnicas e que estão agrupadas em três categorias: i) estrutura administrativa (ea); ii) dinâmica de funcionamento (df) e; iii) composição do conselho (cc). Cada categoria varia entre 1 (menor desenvolvimento) e 5 (maior desenvolvimento) e as variáveis que as compõe são extraídas dos questionários coletados no Censo SUAS. O valor do IDConselho é o resultado da média entre a soma das três dimensões ($IDConselho = ea+df+cc/3$), conforme metodologia apresentada na nota técnica 2017/CGPVIS/DGSUAS/SNAS/MDS (SNAS, 2017).

2.4 Efetividade da participação: contextualizando o debate

Foi no contexto de institucionalização e expansão das instâncias participativas que surgiu a necessidade de estudar e mensurar a efetividade da participação. Wampler (2011) diz que a bibliografia sobre efetividade tem apresentado uma vasta gama de concepções tanto sobre os objetivos quanto sobre os efeitos potencialmente advindos das IPs. O autor destaca ainda que em algumas situações as IPs sequer produzem alguma mudança e, outras vezes, as mudanças produzidas são sutis. Por essa razão, é possível que exista um hiato entre o que se espera das IPs (expectativa) e o seu efetivo desempenho (realidade). Avritzer (2011) entende a efetividade da participação como uma unidade bidimensional, composta pela efetividade deliberativa (relativa ao estudo e análise do desempenho das IPs sob o prisma da qualidade dos processos deliberativos) e pela efetividade das IPs (relativa ao estudo e análise do desempenho das IPs sob a ótica dos produtos - efeitos, impactos e resultados - gerados por elas), conforme ilustrado na figura 1.

A análise conjunta dessas duas dimensões nos permite “entrever um arcabouço teórico-analítico significativo para a compreensão tanto do funcionamento, quanto dos resultados efetivos apresentados pelas IPs” (AVRITZER, 2011, p. 17). A seguir, apresentamos a dimensão da efetividade deliberativa (em destaque na figura 1), que orienta nossa análise.

Figura 1: Esquema bidimensional da efetividade da participação.



Fonte: Elaborado pela autora com base em Avritzer (2011).

2.4.1 Efetividade deliberativa: foco no processo

A efetividade deliberativa tem se destacado como a principal dimensão analítica nas discussões entre os estudiosos da área e diz respeito à qualidade do processo deliberativo e à capacidade efetiva de deliberação das IPs (VAZ, 2011). Logo, está orientada ao funcionamento das instituições participativas. As IPs devem ser capazes de operar segundo os princípios da democracia deliberativa, com destaque para igualdade, publicidade e pluralidade. Esses princípios são importantes indicadores da qualidade do processo deliberativo, pois fundamentam a criação, organização e funcionamento das IPs (ALMEIDA; CUNHA, 2011).

Sendo assim, para a análise da efetividade deliberativa, importa verificar a maneira como os ideais deliberativos são promovidos (ou não) a partir das regras e do funcionamento das IPs. A efetividade deliberativa se expressa, por exemplo “na institucionalização dos procedimentos, na pluralidade da composição, na deliberação pública e inclusiva, na proposição de novos temas, na decisão sobre as políticas públicas e no controle sobre essas ações” (CUNHA, 2007, p. 5). Para PIRES *et al.* (2011), é possível avaliar a efetividade deliberativa com fulcro nas seguintes dimensões: i) inclusão e representatividade; ii) atores e estratégias; iii) contextos e ambiente institucional; iv) deliberação e, finalmente, v) desenho institucional. Focaremos a presente pesquisa nessa última dimensão.

2.4.1.1 Desenho Institucional

Estudos sobre os conselhos de políticas públicas, têm sinalizado o desenho institucional como importante preditor do desempenho democrático e distributivo das IPs, especialmente dos conselhos (FARIA; RIBEIRO, 2011). Entende-se o desenho institucional como “a forma pela qual são configuradas as instituições políticas do Estado, dentro do contexto democrático” (GUIMARÃES, 2014, p. 92). Dessa forma, o desenho institucional compreende o conjunto de regras que estruturam o funcionamento das instituições democráticas (AVRITZER, 2011; CUNHA, 2009; LÜCHMANN, 2002).

As regras e procedimentos que estruturam a organização e o funcionamento das IPs são parâmetros para a atuação dos arranjos democráticos, pois definem quem participa, quais temas entram na pauta e como eles serão debatidos, os critérios para a escolha dos representantes, as categorias que serão representadas, o grau de receptividade das IPs a públicos mais amplos, etc. Entendemos, então, que as regras que compõe a estrutura organizacional podem ampliar ou restringir os processos participativos e deliberativos, sendo importantes preditoras da qualidade deliberativa dos arranjos participativos (FARIA; RIBEIRO, 2011; CUNHA, 2009).

A escolha do desenho institucional exerce influência sobre: i) o caráter da participação, tanto em quantidade quanto em qualidade deliberativa; ii) a capacidade de articulação popular; iii) o controle social em relação às ações estatais, a justiça das políticas e sua eficácia e; iv) a aptidão de informar representantes e cidadãos e de estimular as habilidades de cidadania (FARIA; RIBEIRO, 2011). Assim, o desenho das instâncias é base para a compreensão “do grau de abertura à participação, do tipo de participação e, principalmente, dos limites da participação” (PIRES *et al.*, 2011, p. 355).

2.4.1.2 Avaliação do desenho institucional dos conselhos

A avaliação do desenho institucional pode ser feita a partir de uma análise das regras que constam nas determinações legais e nas normas administrativas editadas em cada área de política pública. Para tal, são utilizadas as Leis de Criação e de Alteração dos conselhos e os seus Regimentos Internos (FARIA; RIBEIRO, 2011). Esses são documentos específicos que regulam o funcionamento dessas instâncias, contendo informações que permitem avaliar o quanto elas estão aptas a expandir e democratizar o acesso às políticas públicas que lhe competem. As categorias analíticas do desenho institucional são: i) grau de institucionalização; ii) potencial inclusivo e democratizante; iii) representação e; iv) publicidade. Elas podem ser evidenciadas a partir de variáveis institucionais que permitem operacionalizar a pesquisa (FARIA; RIBEIRO, 2011; QUEIROZ; OLIVEIRA, 2014). A seguir abordaremos essas categorias e suas respectivas variáveis.

O grau de institucionalização é o elemento que diz respeito aos aspectos que permitem verificar as circunstâncias em que operam os conselhos. As variáveis que permitem verificar o grau de institucionalização das IPs são: “i) o tempo de existência do conselho; ii) a existência de uma estrutura organizacional e; iii) a frequência de reuniões obrigatórias” (FARIA; RIBEIRO, 2011, p. 128).

O potencial inclusivo e democratizante pode ser mensurado através de regras que apontam, entre coisas, para a inclusão de grupos mais vulneráveis e/ou menos mobilizados (ALMEIDA; CUNHA, 2011). As variáveis consistem em: i) composição, pluralidade e proporcionalidade; ii) processo decisório, analisando normas de distribuição, concentração e alternância de poderes em relação a formulação das normas de funcionamento, definição da pauta e tomada de decisão; iii) presença de comissões para qualificar cognitivamente o debate e; iv) previsão de conferências para troca de informações entre diferentes atores com perspectivas diversas (FARIA; RIBEIRO, 2011).

A representação é aferida com base na existência de critérios que assegurem a diversidade dos segmentos representados, bem como da existência de regras a esse respeito. São variáveis que permitem sua operacionalização: “i) a definição de entidades que têm assento nessas instituições; ii) o número de cadeiras destinadas a cada segmento e; iii) as formas pelas quais estas definições ocorrem” (FARIA; RIBEIRO, 2011, p. 130).

A publicidade pode ser verificada pela “existência ou não de critérios que possibilitem aos conselheiros obter informações e repassá-las a suas entidades de origem, constituindo, assim, um processo de influência comunicativa” (FARIA; RIBEIRO, 2011, p. 130). Suas variáveis são: “frequência das reuniões dos conselhos, divulgação das mesmas e de sua pauta, obrigatoriedade de convocação de conferências, bem como divulgação dos resultados das decisões dos conselhos” (FARIA; RIBEIRO, 2011, p. 130).

Considerando o exposto, iremos analisar a afetividade deliberativa do Conselho Municipal de Pelotas/RS com base no desenho institucional e no IDConselho.

3. METODOLOGIA

Nossa pesquisa caracteriza-se como um estudo exploratório-descritivo de abordagem qualitativa. Os procedimentos metodológicos foram estruturados e organizados em etapas

distintas e sequenciais. A primeira etapa compreendeu uma pesquisa bibliográfica, com a busca, leitura e seleção dos materiais mais adequados para compor a base do nosso referencial teórico. Na segunda etapa realizamos uma pesquisa documental. Para analisar o desenho institucional selecionamos os documentos indicados pelo referencial teórico. A lei de criação e alteração do CMASPel, respectivamente Lei nº 4.462/99 e Lei nº 4.952/03, foram obtidas através da página eletrônica da Prefeitura Municipal de Pelotas - Conselho de Assistência Social, enquanto o regimento interno foi obtido através de solicitação ao CMASPel. E para analisar o IDConselho, coletamos os dados na página eletrônica da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS). Na terceira etapa empreendeu-se a análise documental, tanto do desenho institucional quanto do IDConselho. Após uma abordagem individualizada de cada uma dessas dimensões, procedemos com a análise integrada entre elas.

Em relação ao desenho institucional, selecionamos as categorias e respectivas variáveis conforme ilustra o quadro 1. De acordo com Cunha *et al.* (2011), o desenho remete ao ideal, enquanto sua efetivação está no campo do real. Para os autores, existem conselhos “cujas características endógenas [...] não são capazes de transformar as expectativas, presentes na legislação e na mobilização que os criaram, em resultados satisfatórios” (CUNHA *et al.*, 2011, p. 314). Por isso, consideramos importante conectar a normatividade/expectativa à empiria/realidade, motivo pelo qual iremos analisar também o IDConselho do CMASPel. Em relação ao IDConselho, observamos os dados referentes ao período disponibilizado pela SNAS até o momento de realização da pesquisa (2014 a 2017). Relacionamos o nível de desenvolvimento com o atendimento (ou não) às variáveis indicadas no quadro 1.

Quadro 1: Síntese da terceira etapa da operacionalização de pesquisa.

DESENHO INSTITUCIONAL		
Categoria	Variáveis	Fonte de dados
Grau de institucionalização	• Tempo de existência do conselho;	<ul style="list-style-type: none"> • Leis de criação e alteração do CMASPel; • Regimento interno do CMASPel.
	• Frequência de reuniões obrigatórias;	
	• Presença de estrutura organizacional.	
Potencial inclusivo e democratizante	• Composição do conselho;	
	• Processo decisório;	
	• Presença de comissões;	
	• Previsão de conferências.	
Representação	• Definição de entidades que têm assento no conselho;	
	• Número de cadeiras destinadas a cada segmento;	
	• Formas pelas quais essas definições ocorrem.	
Publicidade	• A frequência das reuniões do conselho;	
	• Divulgação das reuniões e suas pautas;	
	• Obrigatoriedade de convocação de conferências;	
	• Divulgação dos resultados das decisões dos conselhos.	
IDCONSELHO		
Categoria	Variáveis	Fonte de dados
Estrutura administrativa	• Ver o rol na p. 3 da nota técnica (SNAS, 2017).	• Planilha elaborada pela SNAS, contendo os valores (total e por categoria) do IDConselho.
Dinâmica de funcionamento	• Ver o rol na p. 4 da nota técnica (SNAS, 2017).	
Composição do conselho	• Ver o rol na p. 5 da nota técnica (SNAS, 2017).	

Fonte: Elaborado pela autora.

4. ANÁLISE DA EFETIVIDADE DELIBERATIVA DO CMASPEL

4.1 Análise sob a perspectiva do desenho institucional

O referencial teórico sugere a análise documental das leis e do regimento interno (RI) para buscar as características do desenho institucional dos conselhos. No que concerne ao CMASPel, uma análise preliminar do seu arcabouço jurídico nos permitiu perceber que a lei de criação (4.462/1999) e a lei de alteração (4.952/2003) criaram e definiram a composição e as competências desse conselho. A lei de criação atribui ao próprio CMASPel a elaboração e a aprovação do seu regimento interno, um documento mais específico e detalhado que é um dos principais determinantes do desenho institucional (SILVA, 2018). Assim sendo, nossa análise centrou-se nesse último expediente. Analisaremos o grau de institucionalização, o potencial inclusivo e democratizante, a representação e a publicidade, com base na verificação da presença ou ausência das variáveis que constam no quadro 1.

O grau de institucionalização dos conselhos pode ser mensurado a partir de informações sobre o tempo de existência do conselho; a existência de uma estrutura organizacional e; a frequência de reuniões obrigatórias. “Um tempo maior de existência revela, de forma direta, o grau de formalidade dos conselhos” (FARIA; RIBEIRO, 2011). O CMASPel foi criado pela lei municipal nº 4.462 em 1999. Considerando que as IPs em geral foram sendo constituídas ao longo da década de 90, podemos dizer que o referido conselho integra o grupo pioneiro de IPs criadas no Brasil, logo após a CF/88. São mais de duas décadas de experiência e de uma história consolidada, características que lhe conferem força jurídica e institucional, além de refletir o grau de legitimidade que a instituição acumulou (SILVA, 2018). O regimento do CMASPel prevê reuniões periódicas que acontecem por meio de assembleia geral. Elas ocorrem ordinariamente, uma vez por mês e, extraordinariamente, sempre que necessário.

Quanto ao conjunto de estruturas organizacionais, Faria e Ribeiro (2011) comentam que a existência de mesa diretora, secretaria executiva, câmaras/comissões técnicas e conferências sinalizam a institucionalização das práticas e das rotinas. O regimento interno do CMASPel contempla órgãos permanentes e transitórios. Dentre os órgãos permanentes estão a assembleia geral, a diretoria executiva (composta por presidente, vice-presidente e secretaria executiva) e comissões de trabalho. De caráter transitório constam os fóruns, as conferências e as câmaras de apoio. Todas essas estruturas burocráticas objetivam organizar os trabalhos realizados pelo CMASPel de forma a propiciar o bom desempenho das atribuições, promover uma boa dinâmica de funcionamento, bem como qualificar e agilizar o desempenho do conselho.

O RI faculta ao CMASPel prever outras formas de normatizar seu funcionamento e o próprio processo deliberativo de acordo com a oportunidade e conveniência. Isso demonstra flexibilidade estrutural e possibilidade de aperfeiçoamento de sua dinâmica de funcionamento. Podemos considerar que o CMASPel segue uma rotina de funcionamento devidamente formalizada e organizada, demonstrando um grau satisfatório de institucionalização. Seu regimento interno prevê todas as variáveis citadas pelo referencial teórico como indicativas do grau de institucionalização.

Com base em Faria e Ribeiro (2011), buscamos observar: a composição do conselho; o processo decisório; a presença de comissões e; a previsão de conferências, na investigação sobre potencial inclusivo e democratizante. A composição do CMASPel sofreu modificação por meio da lei de alteração que estabeleceu, conforme estipulado legalmente, o mínimo de 12 membros titulares e respectivos suplentes. A composição do conselho é híbrida e paritária, com 50% dos membros sendo representantes de órgãos governamentais e 50% representantes da sociedade civil. De acordo com Almeida e Tatagiba (2012, p. 69), essa composição “torna o processo decisório mais permeável aos diversos interesses implicados na elaboração e execução das políticas públicas, favorecendo decisões mais justas e legítimas”. Porém nesse caso a paridade significa tão somente que dos 4 cargos da diretoria executiva, 2 serão ocupados por conselheiros

representantes da sociedade civil, já que o mesmo RI que assegura paridade, não garante a alternância nos cargos de presidente e vice.

Embora as decisões do CMASPEL geralmente sejam tomadas em assembleia geral, algumas funções estratégicas e decisórias são exclusivas do presidente (como definição da pauta e resolução de assuntos emergências *ad referendum*), o que lhe confere poderes e prerrogativas diferenciados (FARIA; RIBEIRO, 2011). Então, para que esse poder não fique concentrado em um único segmento, é fundamental que haja alternância nesse cargo. A ausência de normatização sobre a alternância permite que a presidência do conselho seja ocupada indefinidamente por representantes do governo. Essa situação configura um problema de desequilíbrio na distribuição de poder.

Sobre a existência de comissões e conferências, o RI do CMASPEL normatiza comissões de trabalho. Elas são divididas por temas e visam qualificar e agilizar o desempenho do conselho: Comissão de Políticas Públicas; Comissão de Normas e; Comissão de Orçamentos e Finanças. Também é prevista a realização de conferências a cada 4 anos, contemplando todas as entidades públicas e/ou governamentais, conselhos oficialmente constituídos e a população em geral. Além de comissões e conferências, o regimento regulamenta também a existência de câmaras de apoio. Sendo assim, ele vai além daquilo que é preconizado pelo referencial teórico. As câmaras de apoio objetivam dar suporte às ações do conselho, mediante a emissão de parecer técnico sobre determinada matéria de especial interesse.

Todos esses órgãos são importantes para o atendimento do potencial inclusivo e democratizante das IPs, pois “possibilitam a troca de informações entre diferentes atores com perspectivas diversas, qualificando a atuação dos conselheiros” (FARIA; RIBEIRO, 2011, p. 129). Essa estrutura indica compromisso do CMASPEL com a simetria informacional entre os segmentos e com a qualidade do seu processo deliberativo. Mas consideramos que o potencial inclusivo e democratizando do CMASPEL está aquém do ideal porque deixa a desejar no que se refere à alternância na presidência.

No que tange à representação governamental, o regimento expõe que serão 6 assentos, ocupados por um 1 membro de cada órgão ou secretaria, o que é positivo por abranger indivíduos com expertises distintas. Com relação à representação da sociedade civil, o regimento interno expressa que os conselheiros serão escolhidos em processo eleitoral constituído para esse fim. Não há previsão normativa sobre quais entidades terão assento no CMASPEL, consta apenas que os representantes serão de 3 segmentos da sociedade civil: prestadores de serviços na área de assistência social, usuários e profissionais do setor. Cada segmento convocado irá indicar dentre suas instituições, o titular e o suplente que irão representá-los no conselho. Os membros podem ser de instituições diferentes, contemplando uma maior abrangência no município. Segundo Faria e Ribeiro (2011), “quanto menos regras delimitarem as entidades e categorias de entidades que terão assento nos conselhos, maior será a abertura desses espaços à renovação e à diversidade dos atores envolvidos”.

Assim, podemos dizer que o CMASPEL está aberto à pluralidade de atores. Mas a omissão da lei de alteração sobre a distribuição dos membros em cada um dos segmentos (representação governamental e representação da sociedade civil), permite que, no regimento interno, a representação assuma outros formatos. Notamos, por exemplo, uma distribuição desproporcional dos assentos reservados à sociedade civil. Das 6 cadeiras, 4 são reservadas aos prestadores de serviço, enquanto usuários e trabalhadores recebem apenas 1 cadeira cada. No caso dos representantes do governo, o regimento normatiza que os conselheiros serão indicados pelos órgãos que têm assento no conselho. Ele não assinala a existência de critérios para a indicação dos representantes governamentais, abrindo margem para a interpretação de que as indicações possam servir à conveniência do executivo municipal. A duração do mandato dos conselheiros, tanto do governo quanto da sociedade civil, é de 2 anos, sendo possível reeleição. Assim, podemos dizer que o RI prima por uma pluralidade de atores. Contudo, a representação

nos conselhos está aquém do seu potencial máximo, dada a desproporcionalidade na distribuição de cadeiras entre os segmentos da sociedade civil.

A última categoria, a publicidade, pode ser verificada pela análise da existência ou não de regras referentes a “a frequência da reunião dos conselhos, divulgação das reuniões e de sua pauta, obrigatoriedade da convocação de conferências, bem como divulgação dos resultados das decisões dos conselhos” (FARIA; RIBEIRO, 2011, p. 130). O RI estabelece que a assembleia geral ordinária ocorrerá ordinariamente uma vez por mês em horário e local previamente estabelecidos. Ele também estabelece que haverá a convocação ordinária de conferências a cada 4 anos e que resoluções exaradas pelo conselho deverão ser publicadas no órgão oficial de comunicação do próprio município ou, ainda, em mural na Casa dos Conselhos. Assim, percebemos que o CMASPel atende satisfatoriamente ao quesito publicidade por atendimento aos indicadores apontados pelo referencial teórico.

4.2 Análise sob a perspectiva do IDConselho

O IDConselho é um indicador que permite avaliar concretamente o desenvolvimento dos Conselhos, objetivando o aprimoramento da qualidade e do desempenho dos mesmos. Utilizaremos os dados referentes a esse indicador (de 2014 a 2017) para analisar a efetividade deliberativa do CMASPel em sua expressão factual. Apresentamos abaixo os dados do referido indicador, organizados e dispostos em tabela, sinalizando o período de referência, o valor e uma classificação, por nós criada, quanto ao nível de desenvolvimento.

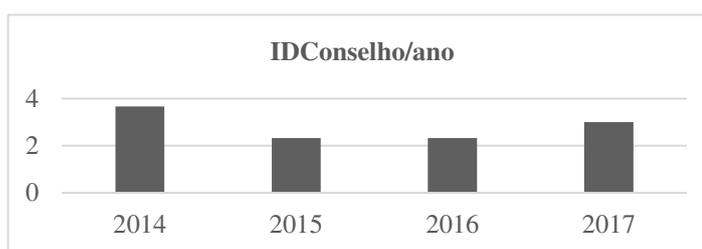
Quadro 2: Tabela de valores do IDConselho no período de 2014 a 2017.

IDCONSELHO CMASPEL				
Ano	2014	2015	2016	2017
IDConselho	3,67	2,33	2,33	3,00
Classificação	Médio	Baixo	Baixo	Médio

Legenda-Classificação: altíssimo=5; alto=4; mediano=3; baixo=2; e baixíssimo=1.

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados oficiais disponíveis na página da SNAS.

Figura 2: Gráfico referente à tabela do quadro 2.



Fonte: Elaborado pela autora.

Esses dados nos permitem constatar que o desenvolvimento do CMASPel foi maior no ano de 2014, com 3,67 pontos e alcançando nível 3 de desenvolvimento, classificado como mediano. Nos anos de 2015 e 2016, o valor diminuiu para 2,33 pontos, caindo para o nível 2 e sendo classificado como baixo. Em 2017, o valor aumentou, atingindo 3 pontos novamente e voltando à classificação de mediano. Embora o nível e a classificação de 2017 sejam os mesmos de 2014, a pontuação deste último ano não conseguiu alcançar os 3,67 pontos do primeiro ano. No período analisado, o indicador nunca atingiu os níveis mais altos, ficando sempre nas faixas de baixo a médio desenvolvimento. O IDConselho é considerado um indicador sintético, que consiste no resultado da média simples entre um conjunto de categorias (estrutura

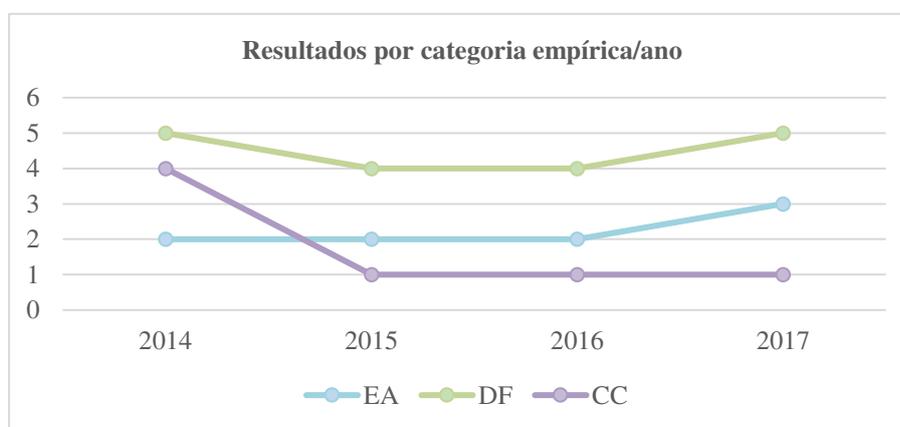
administrativa; dinâmica de funcionamento e; composição do conselho). Então, analisamos também os valores dessas categorias, conforme segue:

Quadro 3: Tabela de nível de desenvolvimento por categorias empíricas.

NÍVEL DE DESENVOLVIMENTO DO CMASPEL POR CATEGORIA												
ANO	2014			2015			2016			2017		
CATEGORIA	EA	DF	CC	EA	DF	CC	EA	DF	CC	EA	DF	CC
NÍVEL DES.	2	5	4	2	4	1	2	4	1	3	5	1
Legenda - siglas: DF = Dinâmica de Funcionamento; EA = Estrutura Administrativa; CC = Composição do Conselho.						Legenda - nível de desenvolvimento/classificação: 5=altíssimo; 4=alto; 3=médio; 2=baixo; e 1=baixíssimo.						

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados coletados na página da SNAS.

Figura 3: Gráfico referente à tabela do quadro 3.



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados coletados na página da SNAS.

Os dados do quadro 3 mostram que a categoria ‘estrutura administrativa’ atingiu o nível 2 durante os anos de 2014, 2015 e 2016, categoria de baixo desempenho de desenvolvimento, passando a médio em 2017 (nível 3). Os requisitos que o enquadra nos níveis 2 e 3 demonstram que as condições do conselho, embora não sejam as ideais do nível 5, atendem a requisitos suficientes para a sua operacionalidade, como previsão de recursos na LOA ou utilização de no mínimo 3% do IGD com despesas de funcionamento, existência de secretaria executiva, existência de sala de uso exclusivo ou ao menos compartilhado. Não é uma estrutura administrativa precária, nem frustra a capacidade de operação.

Prova disso é que em relação à dinâmica de funcionamento o CMASPel atingiu o nível 5 em 2014, posição de altíssimo desenvolvimento. Em 2015 e 2016 manteve ótima performance, embora tenha diminuído para nível 4, voltando ao nível mais alto no ano seguinte, em 2017. Percebemos que a dinâmica de funcionamento é um ponto forte do CMASPel. Os requisitos operacionais dessa categoria, nos permitem vislumbrar que durante o período analisado o conselho foi atuante com seu regimento interno, realizando reuniões periódicas, concretizando suas funções deliberativas, acompanhando as deliberações, realizando o controle social do Programa Bolsa Família, dentre outras ações.

A composição do conselho iniciou no nível 4, demonstrando ser uma composição forte e desenvolvida, pois os níveis mais altos da avaliação contemplam fundamentos das instituições democrático-deliberativas, tais como a quantidade expressiva de conselheiros, hibridismo na composição, debates e decisões tomadas no âmbito coletivo e garantia de condições igualitárias entre os conselheiros. Porém, nos anos de 2015, 2016 e 2017 o desempenho caiu e, por 3 anos consecutivos, manteve-se estagnado na posição mais crítica da escala (nível 1) sem conseguir evoluir. Essa trajetória destaca a composição como ponto fraco do conselho, apresentando o

pior resultado entre todas as categorias. O nível de baixíssimo desenvolvimento indica que o conselho: possui uma quantidade inexpressiva de conselheiros titulares (menos de 6), que não possui conselheiros titulares representantes de usuários, ou que não possui alternância na presidência. O enquadramento em qualquer dessas 3 situações é suficiente para que o desempenho da composição seja classificado no nível 1. Descobrimos, ao consultar o Censo SUAS de 2015 a 2017, que o CMASPel incorreu nas duas últimas situações.

Uma composição de nível 1 por anos consecutivos, demonstra que o conselho não conseguiu incluir diferentes vozes no processo de constituição de políticas públicas, questão importante dentro do contexto em que se insere. Os resultados ora apresentados, nos permitem compreender que, mesmo com uma dinâmica de funcionamento forte e uma estrutura razoável, o CMASPel não obteve um desempenho melhor por causa da sua composição. Os requisitos da composição envolvem questões essenciais às instituições participativas. De fato, não há arranjo democrático sem representação da sociedade civil, especialmente do usuário. Também não há instituição participativa sem alternância e compartilhamento de poder entre Estado e sociedade, pois a legitimidade das IPs está atrelada à participação da sociedade. Portanto, melhorar a efetividade deliberativa das IPs perpassa necessariamente pelo desenvolvimento de sua composição.

4.3 Análise integrada das duas perspectivas

De modo geral, o desenho institucional tem norteado o desempenho do CMASPel. O referido conselho apresentou um desempenho melhor justamente nos pontos que se encontram normatizados, ao passo que os pontos mais problemáticos são os que apresentam menor regulação. Da análise do IDConselho, destacamos como ponto forte do CMASPel a dinâmica de funcionamento e como ponto fraco a composição. Com a análise do desenho institucional, verificamos que o regimento interno não normatiza a alternância na presidência e a ausência dessa orientação legal influenciou nas notas baixíssimas seguidamente atribuídas à composição, prejudicando o nível de desempenho do conselho. Outra questão que comprometeu a composição foi a ausência de representantes titulares dos usuários, contrariando a garantia presente no RI de 1 assento para esse segmento da sociedade civil. Logo, a pluralidade prevista no regimento não se efetivou no campo do real.

O baixíssimo desempenho na categoria ‘composição’ fez a nota geral ficar sempre de mediana para baixa. Assim sendo, a correção desse ponto é fundamental para que não haja comprometimento da boa dinâmica de funcionamento já existente. Para que sua efetividade aumente é importante que o CMASPel assegure a representação dos usuários, cumprindo integralmente aquilo que está normatizado e que altere o regimento interno inserindo a previsão de alternância na presidência.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Inicialmente pensávamos na efetividade somente pelo prisma dos resultados mais objetivos da participação da sociedade. A pesquisa bibliográfica foi reveladora nesse sentido, pois descobrimos que o tema é amplo. Ao aprofundarmos a reflexão compreendemos que os resultados são uma consequência dos processos que os antecedem. Então, definimos como objetivo a análise do processo deliberativo (efetividade deliberativa) que ocorre no interior do Conselho Municipal de Assistência Social de Pelotas/RS. Optamos por realizar uma análise integrada para verificar se as expectativas depositadas na criação dessa IP se concretizam na prática. A análise do desenho institucional demonstrou que, em geral, as regras registradas no arcabouço jurídico do CMASPel orientam o funcionamento desse conselho. No entanto, percebemos a falta de uma regra extremamente importante: a alternância na presidência. Oportuno lembrar que as IPs foram criadas para modificar a relação assimétrica entre Estado e sociedade. Logo, não adianta incluir a sociedade civil somente no papel. É preciso que esse

segmento possa de fato participar dos processos, inclusive exercendo o poder. Para isso é imprescindível que haja previsão normativa de alternância em relação ao cargo de presidente do conselho, dado que este goza de prerrogativas que lhe conferem poderes específicos. Sem essa previsão, corre-se o risco de que o poder fique centralizado indefinidamente no segmento governamental, o que contraria a supracitada essência das IPs e compromete a sua legitimidade.

Outro aspecto que nos chamou atenção foi a desproporcionalidade na distribuição dos assentos entre os segmentos da sociedade civil. As leis analisadas não obrigam o regimento interno a fazer uma distribuição proporcional. No entanto, acreditamos que é um contrassenso destinar o menor número de cadeiras para os usuários da própria política. Eles são os mais diretamente interessados na efetividade deliberativa do conselho, uma vez que são afetados pelos resultados do trabalho dessa IP. Além disso, uma maior participação do público-alvo das políticas públicas, aumenta a possibilidade de que os resultados sejam mais efetivos também. Verificamos através do IDConselho que o CMASPel possui uma dinâmica de funcionamento bem desenvolvida e uma estrutura administrativa mediana. Entretanto a composição mostrou-se abaixo do esperado. As notas baixas nessa categoria prejudicaram o desempenho geral do Conselho. Ao relacionarmos as duas análises, constatamos que há conexão entre normatividade e empiria, conforme Cunha *et al.* (2011) e Cunha (2014). Percebemos um melhor desempenho prático justamente nas questões que estavam devidamente regulamentadas, bem como um menor desempenho naquelas que não estavam.

Na revisão de literatura notamos a subutilização de indicadores governamentais para a aferição da efetividade. Contudo, consideramos importante promover pesquisa com esse tipo de dado. O IDConselho se mostrou útil para a avaliação das IPs e como parâmetro para discutir modificações para aperfeiçoamento da efetividade deliberativa no escopo institucional. Salientamos também a relevância das leis e do regimento interno. Esses dispositivos têm a capacidade de orientar o comportamento humano e de conformar o funcionamento das instituições, resguardando direitos e promovendo a manutenção da democracia. Com esse estudo conhecemos um pequeno espectro da efetividade deliberativa do CMASPel. Identificamos que há uma multiplicidade de caminhos investigativos e de procedimentos analíticos para a compreensão da efetividade. Nesse momento de defesa à democracia, é pertinente estudar sobre as IPs para consolidá-las como canais essenciais de articulação entre Estado e sociedade e fortalecer a participação da sociedade civil. Por fim, esperamos contribuir com as discussões sobre políticas públicas, participação da sociedade e bem-estar social, acreditando na importância de decisões guiadas por dados objetivos e de caráter técnico-científico.

REFERÊNCIAS

- ALCÂNTARA, Pedro Henrique G. de. **Outras formas de entender a democracia:** as teorias da participação e da deliberação. 1. Ed. Jundiaí: Paco Editorial, 2019.
- ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 109, p. 68-92, jan./mar. 2012.
- ALMEIDA, Debora C. Rezende; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. 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. p. 109-123.
- ALVES, Alex Cavalcante. **A importância da participação social na gestão pública.** Congresso em Foco, 2016. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/opiniaocolumnas/a-importancia-da-participacao-social-na-gestao-publica/>. Acesso em: 15/07/2023.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, jun. 2008.

_____. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: Mapeando o debate. *In*: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. p.13-25.

BRASIL. **Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9759.htm>. Acesso em: 15/07/2023.

CMASPEL. **Regimento Interno**. Pelotas, 2004.

CORTES, Soraya Vargas. As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros. *In*: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. p.137-149.

COTRIM, Flávio Badaró. **A questão da legitimidade do arranjo democrático**: a propósito das posições da democracia representativa e da democracia deliberativa. *In*: Seminário Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais, v.1, n. 1. Vitória: UFES, 2011.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins. A efetividade deliberativa dos conselhos municipais de saúde e de criança e adolescente no Nordeste. *In*: AVRITZER, Leonardo. (org.). **A participação social no Nordeste**. 1. ed. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2007. p.135-162.

_____. **Efetividade Deliberativa**: estudo comparado de Conselhos Municipais de Assistência Social (1997/2006). Orientador: Prof. Dr. Leonardo Avritzer. 2009. 372 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

_____. Eleonora Schettini Martins. Desenho Institucional, participação e deliberação democráticas: conexões. *In*: CUNHA, Eleonora Schettini Martins; THEODORO, Hildelano Delanusse. (Orgs.). **Desenho Institucional, Democracia e Participação**: conexões teóricas e possibilidades analíticas. Belo Horizonte: D'Plácido, 2014. p.265-282.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins *et al.* Uma estratégia multidimensional de avaliação dos conselhos de políticas: dinâmica deliberativa, desenho institucional e fatores exógenos. *In*: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. p.297-321.

FARIA, Claudia Feres; RIBEIRO, Uriella Coelho. 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. p.125-135.

GUIMARÃES, Lucas Zandona. Participação democrática e desenho institucional: uma abordagem teórica. **Revista Direito Izabela Hendrix**, v. 13, n. 13. Belo Horizonte, nov. 2014.

LAVALLE, Adrián Gurza. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. *In*: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. p.33-42.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa**: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Orientadora: Profa. Dra. Rachel Meneguello. 2002. 225 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Departamento de Ciência Política, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002.

MILANI, Carlos R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **Revista de Administração Pública – RAP**, Rio de Janeiro: FGV/EBAPE, v. 42, n. 3, p. 551-579, maio/jun. 2008.

NERI, Marcelo C. **A escalada da desigualdade** – Qual foi o impacto da crise sobre distribuição de renda e pobreza? Rio de Janeiro: FGV Social, 2019. Disponível em:

<<https://www.cps.fgv.br/cps/bd/docs/A-Escalada-da-Desigualdade-Marcelo-Neri-FGV-Social.pdf>>. Acesso em: 15/07/2023.

PETRUS, Júlia Kátia Borgneth; PEREIRA JUNIOR, Magno Vasconcelos. A influência da participação social para o desenvolvimento local. Estudo de caso em uma comunidade rural no nordeste do Brasil. **Polis, Revista Latinoamericana**, [s. l.], v. 15, n. 44, p. 289-307, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.cl/pdf/polis/v15n44/art_13.pdf>. Acesso em: 15/07/2023.

PIRES, Roberto Rocha C. *et al.* 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. p.347-364.

QUEIROZ, Roosevelt Brasil. **Formação e gestão de políticas públicas**. Curitiba: InterSaberes, 2012.

QUEIROZ, Virgínia Coeli Bueno de; OLIVEIRA, Rosimar de Fátima. Desenhos e Desenhos: Conselhos Municipais de Educação em pauta. *In*: CUNHA, Eleonora Schettini Martins; THEODORO, Hildelano Delanusse. (Orgs.). **Desenho Institucional, Democracia e Participação: conexões teóricas e possibilidades analíticas**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2014. p.265-282.

SENADO FEDERAL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal Coordenação de Edições Técnicas, 2017. 123p.

SILVA, Eduardo Moreira da. O desenho institucional dos conselhos nas cidades brasileiras de pequeno e médio porte: gestão de políticas públicas no poder local. **Revista do Serviço público (RSP)**. Ed.1. Vol. 69, p. 179-208. Brasília, 2018.

SNAS. **Nota técnica 2017/CGPVIS/DGSUAS/SNAS/MDS** – Assunto: Metodologia de cálculo do Indicador de Desenvolvimento dos Conselhos Municipais de Assistência Social – IDConselho. 2017. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/dicivip_datain/ckfinder/userfiles/files/Vigil%C3%A2ncia%20Socioassistencial/NT%20ID%20Conselho_jul_2017.pdf>. Acesso em: 15/07/2023.

SOUZA, Luis Wanderley de. **Instâncias e Mecanismos de Participação da Sociedade: análise e contribuição à Agência Nacional de Transportes Terrestres**. Orientador: Prof. Dr. Rodrigo Serpa Pinto. 2019. 102 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública - UFPel) – Faculdade de Administração e de Turismo, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2019.

VAZ, Alexander Cambraia N. Da participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos: o itinerário da literatura sobre conselhos no Brasil. *In*: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. p.91-107.

WAMPLER, Brian. Que tipos de resultados devemos esperar das Instituições participativas? *In*: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. p.43-51.