



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



**WELLINTON FERREIRA DO NASCIMENTO**

**EFETIVIDADE DAS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS: UMA  
REVISÃO DA LITERATURA**

---

Ivaiporã - PR

2019

WELLINTON FERREIRA DO NASCIMENTO

**EFETIVIDADE DAS INSTITUÇÕES PARTICIPATIVAS: UMA  
REVISÃO DA LITERATURA**

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

Orientador: Prof. Dr. Rafael da Silva

Ivaiporã - PR

2019

WELLINTON FERREIRA DO NASCIMENTO

**EFETIVIDADE DAS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS: UMA  
REVISÃO DA LITERATURA**

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

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Componente da Banca  
Universidade Estadual de Maringá - UEM

---

Prof. Componente da Banca  
Universidade Estadual de Maringá - UEM

---

Profa. Componente da Banca  
Universidade Estadual de Maringá - UEM

Ivaiporã, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2019.

## **Agradecimentos**

Agradeço a Deus por ter me dado força para superar as dificuldades, pois se temos fé, tudo podemos conquistar.

A universidade, pela oportunidade.

A todos os servidores da Universidade, em especial para o corpo docente, que nos deram o suporte para formação, com o compromisso e ética necessários para nossa formação enquanto profissionais, e também como seres humanos atuantes na sociedade.

A minha família que me incentivou a seguir esse caminho, em especial minha mãe que sempre foi minha base.

Aos meus amigos, que me apoiaram e não me deixaram desistir, me deram ânimo e me inspiraram e ter vontade para continuar e não desistir. Com eles percebi que podemos superar qualquer dificuldade, quero tê-los sempre na minha companhia. Fizeram com que minha trajetória fosse muita mais leve e agradável, que eu tivesse as melhores experiências, e que eu enxergasse esperança onde eu já não tinha, me fazendo perceber que tudo poderia ser melhor.

Ao meu orientador, Rafael da Silva, pela paciência, compreensão, atenção, apoio, e todo conhecimento que me passou e que sempre me mostrou que eu poderia realizar este trabalho, dedicando o pouco tempo que tinha me orientando, para que este trabalho fosse concluído.

A minha turma, que sempre permaneceu unida durante os quatro anos, nos tornamos uma família, e cada um se tornou especial, deixando sua marca em minha vida, e aos que me deram força para continuar mesmo com os contratemplos.

E a todos que em algum momento me apoiaram e contribuíram para o meu processo de formação.

NASCIMENTO, Wellington Ferreira. **Efetividade das Instituições Participativas: Uma revisão da literatura.** 2019. 51 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social) – Universidade Estadual de Maringá-Campus do Vale do Ivaí, Ivaiporã, 2019.

## **RESUMO**

Este trabalho de conclusão de curso, objetiva fazer uma revisão da literatura especializada sobre efetividade das Instituições participativas – IPs. As IPs surgiram com a atual Constituição Federal de 1988 (CF-88), que por sua vez, é o desfecho de um longo processo de redemocratização, que iniciou em 1974, passando pelas eleições indiretas para presidente em 1985 e as eleições para Assembleia Nacional Constituinte (1987-88), período marcado, sobretudo, por uma grande agitação política. Com a promulgação da CF de 88, foi instituído o estado democrático de direito, quando o Brasil, trazendo mudanças para o cenário político e a regulamentação de direitos, entre eles, o da participação social na política, para além do processo eleitoral, implicando na criação de uma institucionalidade, que garantisse aos cidadãos, a participação nos negócios do Estado brasileiro. Com a garantia de participação social na política, foi necessária a criação de mecanismos que garantissem a participação de toda a sociedade nas decisões sobre as políticas, foi, então, que tivemos o surgimento de diversos conselhos de políticas, conferências, orçamentos participativos, planos diretores em todo o país, principalmente, a partir da década de 90. Esses mecanismos foram se expandindo, e esse processo foi sendo acompanhado pelos estudiosos, e, foram denominados no seu conjunto, como Instituições Participativas – IPs. Com a expansão das IPs, a literatura sobre a teoria democrática, deslocou-se dos estudos sobre o processo de redemocratização, para a democracia agora existente, com base nas IPs. Os estudos sobre elas podem ser divididos em três ondas, primeiro os estudos de caso sobre as IPs, seguidos dos estudos sobre o seu funcionamento e as suas experiências, e a mais atual, e que será objeto do presente trabalho, a questão da efetividade das IPs.

**Palavras-chave:** Redemocratização; Instituições Participativas – IPs; Participação social;

NASCIMENTO, Wellington Ferreira. **Effectiveness of Participatory Institutions – Pis: A literature Review**. 2019. 51 p. Undergraduate Final Year Project (Degree in Social Work) – State University of Maringá - Vale do Ivaí Campus, Ivaiporã, 2019.

## **ABSTRACT**

This undergraduate final project aims to review the specialized literature on the effectiveness of Participatory Institutions - PIs. The PIs emerged with the current Federal Constitution of 1988 (FC-88) which, in turn, is the outcome of a long redemocratization process that began in 1974, going through indirect elections for president in 1985 and elections for the Constituent National Assembly (1987-88), a period marked, above all, by a great political upheaval. With the promulgation of the FC of 1988, the democratic rule of law state was instituted, when Brazil came up with changes to the political scenario and the regulation of rights, among them, the social participation in politics, beyond the electoral process, implying the creation of an institutionality that would guarantee citizens' participation in the Brazilian state's business. By ensuring social participation in politics, it was necessary to create mechanisms that would guarantee the participation of society as a whole in policy decisions, so we had the emergence of several policy councils, conferences, participatory budgets, master plans throughout the country, especially as of the 1990s. These mechanisms expanded more and more and this process was followed by scholars and grouped under the denomination of Participatory Institutions - PIs. Due to the PIs' expansion, literature on democratic theory shifted from studies on the redemocratization process to the now existing democracy based on PIs. Studies on them can be divided into three waves, first the case studies on the PIs, followed by studies on their functioning and their experiences, and the most recent one, which will be the subject of the present work, the question of PIs' effectiveness.

**Keywords: Redemocratization; Participatory Institutions - PIs; Social participation.**

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AI	Ato Institucional
CF 88	Constituição Federal de 1988
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CONSEAS	Conselho Estadual de Assistência Social
COMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPs	Instituições Participativas
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
LOS	Lei Orgânica da Saúde
OPs	Orçamentos Participativos
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PT	Partido dos Trabalhadores
UEM	Universidade Estadual de Maringá

## Sumário

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>8</b>
<b>1. Da redemocratização as Instituições Participativas .....</b>	<b>10</b>
1.1 A abertura política e a participação popular .....	10
1.2 A nova constituição e o surgimento das IPs na Nova República.....	16
1.3 Os estudos sobre as IPs.....	25
<b>2. A nova agenda de pesquisa: a efetividade das IPs .....</b>	<b>29</b>
2.1 Efetividade: como surgiu e o que é .....	29
2.2. A operacionalização empírica da Efetividade .....	35
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>47</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>49</b>

## INTRODUÇÃO

As instituições participativas (IPs) são mecanismos do chamado controle social nas políticas públicas. O presente trabalho se propõe à uma revisão teórica acerca da agenda de estudos sobre a efetividade das IPs, conforme a literatura especializada, a qual busca mensurar os impactos as IPs nas políticas públicas.

A temática se torna relevante, pois se trata da análise de mecanismos de participação social na política, que fazem parte da institucionalidade do país, ou seja, parte da organização do sistema político brasileiro.

Ao buscar respostas para essa problemática de estudo, objetiva-se conhecer as pesquisas já existentes e buscar fomentar a discussão da efetividade visto que as IPs são importantes mecanismos de controle social.

Para iniciar o estudo acerca da efetividade das IPs, resgatamos primeiramente como elas surgiram e como se sucederam os estudos ao se expandir as instituições. O objetivo que se coloca com o estudo da efetividade é buscar analisar os aspectos que tornam as IPs efetivas e quais os seus impactos nas políticas públicas, a fim de se propor melhorias no funcionamento destas e propor melhorias no funcionamento das IPs.

Após o processo de transição democrática no Brasil, que se tornou visível a em meados dos anos 1970, tivemos a promulgação da constituição Federal de 1988, e o Brasil se denomina a partir de então como uma República Federativa, onde a gestão foi descentralizada entre Federação, Estados e municípios, e em cada um destes entes Federados, a sociedade como um todo, tem o dever e direito de participação dos assuntos sobre a política.

Com a disseminação de conselhos, conferências e orçamentos participativos, para citar as IPs mais visíveis, em todo o país, a partir da década de 90, a temática passou a ser objeto de estudo dos pesquisadores que se debruçavam sobre a teoria democrática.

O debate mais atual sobre as instituições participativas está na questão da efetividade, principalmente das discussões da área da ciência política. Na literatura democrática, inicialmente foram discutidas como as instâncias de participação consolidariam a democracia, assim como as experiências participacionistas, o que

foi base para os estudos sobre a efetividade, processo este que será problematizado na presente pesquisa.

A principal importância que se coloca pelos estudiosos sobre a temática da efetividade das Instituições participativas, é que nos estudos dos efeitos e impactos das Ips na política, podem ser propostas melhorias desses mecanismos de participação social na política.

Nesse sentido, consideramos uma gama de autores de referência, que discutem a agenda mais atual de estudos sobre as IPs, principalmente se pautando nas concepções de Adrian Gurza Lavalle, Leonardo Avritzer, Alexander Cambraia N. Vaz, os quais propõem metodologias, técnicas e os aspectos analíticos que podemos utilizar no estudo da efetividade, evidenciando os desafios e problemáticas encontrados na própria literatura especializada.

Dentre os principais aspectos utilizados pelos pesquisadores que serão discutidos, temos o desenho institucional, efetividade deliberativa, efetividade enquanto processo, efetividade quanto aos impactos na organização da sociedade civil, e serão discutidos fatores que podem influenciar nos resultados sobre os efeitos e impactos das IPs.

O presente trabalho está dividido em 2 capítulos, sendo o primeiro intitulado “Da democratização ao surgimento das IPs”, que abordará sobre o processo de transição democrática até a emergência do surgimento das Ips e então os estudos que se seguiram sobre as mesmas.

Já o segundo capítulo, denominado “O debate acerca da efetividade das Instituições Participativas – IPs” destacará as abordagens feitas pelos estudiosos sobre a efetividade das IPs e como operacionalizaram seus estudos.

Por fim será feita uma análise acerca das técnicas e metodologias utilizadas pelos pesquisadores para se estudar a efetividade das IPs, a fim de se mostrar os possíveis caminhos para as pesquisas que podem ser realizadas.

## **1. Da redemocratização as Instituições Participativas**

O contexto histórico no qual surgiram as IPs, está inserido no período de redemocratização e de consolidação da democracia no Brasil, a partir da década de 1970. Assim, compreender como se deu essa trajetória é fundamental, pois, com a redemocratização tivemos a possibilidade de participação social na política, que foi regulamentada com a promulgação da Constituição Federal – CF de 1988, que deu início à Nova República<sup>1</sup> Democrática do Brasil.

Nesse momento, o Brasil passou da vigência de um regime autoritário para um regime democrático, que se consolidou com a CF de 1988, e possibilitou novos marcos jurídicos no país, que instituíram diversos direitos, individuais, políticos e sociais.

Sendo assim, com a nova organização administrativa da gestão da política, a sociedade passou a participar da mesma para além do processo eleitoral, pois surgiram as IPs, principalmente conselho, conferências e orçamentos participativos, que são espaços de participação direta e de representação.

Devido à presença cada vez maior das Instituições participativas, principalmente nos municípios, os estudiosos da teoria democrática, com foco na participação, iniciaram pesquisas sobre a operacionalização da democracia e consequentemente na questão da efetividade das instituições participativas.

Sendo assim, será feito um resgate histórico do surgimento das IPs, qual o enquadramento analítico dado pelos pesquisadores, até chegarmos a nova agenda de estudos, a da efetividade.

### **1.1 A abertura política e a participação popular**

Em 1964 foi instalado o regime ditatorial no Brasil, após o golpe civil-militar que depôs João Goulart do poder. Nesse momento, ocorrem uma série de mudanças no país, passando por uma crise de natureza social, política e econômica<sup>2</sup>, demandando mudanças no cenário nacional, e transitou para o

---

<sup>1</sup> Utiliza-se o termo Nova República, porque o Brasil já se tornara uma República com a proclamação de 15 de novembro de 1889, e a Constituição Federal de 1891.

<sup>2</sup> São um conjunto de fatores que devido à formação histórica do país, apresentaram uma série de consequências para a sociedade, economia fragilizada, instituição de várias constituições, disputa de poder, lutas e movimentos sociais, repressão, em um país marcado por desigualdades e padrões de dominação que vem desde a colonização.

processo de redemocratização que ocorreu a partir da década de 70. (FAUSTO, 2015).

Com a instalação da ditadura militar, as Forças Armadas tomaram o poder político para si. A partir desse período, o Brasil passou por intensas disputas políticas e mobilizações sociais que levaram à um endurecimento da ditadura, com o Ato Institucional 5 em 1968, e à um posterior processo de transição para a democracia, a partir de 1974, que foi conduzido de forma lenta e gradual por setores militares.

Neste período, o poder político centralizou-se na autoridade das Forças Armadas, consolidou uma dinâmica política na qual se mantinha o Congresso Nacional funcionando<sup>3</sup>, porém, com o campo de ação reduzido, o Sistema Judiciário, com eleições para alguns cargos políticos, e partidos políticos reféns dos casuísmos legais da ditadura<sup>4</sup>, porém, tudo sob o controle dos militares:

O Congresso e o Judiciário continuaram em funcionamento, a despeito de terem seus poderes drasticamente reduzidos e de vários de seus membros serem expurgados; manteve-se a alternância na presidência da República; permaneceram as eleições periódicas, embora mantidas sob controle de várias naturezas; e os partidos políticos continuaram em funcionamento, apesar de a atividade partidária ser drasticamente limitada. (KINZO, 2001, p. 02).

Conforme Kinzo (2001), as características mais superficiais de uma Democracia Representativa se mantiveram, com uma aplicabilidade restrita, já que quem decidia sobre os rumos da política eram os militares, e a população não participava do processo de escolha dos representantes políticos:

Por um lado, tratava-se de um regime tipicamente militar no sentido de que as Forças Armadas, enquanto instituição passavam (após o golpe civil-militar que depôs João Goulart em 1964) a dirigir o país. Tal situação necessariamente levaria a que a instituição militar passasse a ser também uma arena de disputa pelo poder político, o que teria consequências não apenas na coesão interna da organização, mas também em toda a dinâmica política. (KINZO; 2001; p. 02).

---

<sup>3</sup> O Congresso nacional foi fechado três vezes durante o regime militar, com os atos institucionais AI – 1 e AI – 2.

<sup>4</sup> Os partidos políticos foram extintos com o AI – 2, instaurando um sistema bipartidário, que vigorou até o final da década de 1970.

Devido à instabilidade política instaurada nacionalmente, a Constituição de 1946 foi substituída pela outorga da Constituição de 1967, onde os militares buscaram reforçar o regime por meio da ampliação dos poderes do executivo e do reforço à dita segurança nacional<sup>5</sup>.

Nessa linha, o Ato Institucional nº 5 (AI – 5)<sup>6</sup>, decretado em 1968, reforça o regime e controla as supostas ameaças ao poder dos militares, restringindo também os poderes do presidente à autonomia e escopo militar. Porém, mesmo com as atrocidades trazidas por este ato, setores da sociedade brasileira continuaram lutando por direitos sociais e políticos.

Já no governo Ernesto Geisel (1974-1979), o AI-5 foi derrubado e algumas liberdades e direitos foram reestabelecidos, ainda que de forma limitada. Entretanto, o processo de transição ainda encontrava desafios, ao passo que a linha-dura da ditadura barrava a liberalização do regime. (FAUSTO, 2015).

Neste contexto de redemocratização, um dos movimentos que ganharam notoriedade, foi o movimento da Reforma Sanitarista, que teve início em meados da década de 1970 e, mesmo com a repressão dos militares, manteve ativo, setores da sociedade na busca melhorias na área da saúde. Assim, “no caso do movimento popular de saúde, a reivindicação era o controle e eventualmente a autonomia da sociedade civil no processo de decisão sobre os serviços de saúde municipais” [...]. (AVRITZER, 2008, p. 196).

O movimento da Reforma Sanitarista se tornou um dos marcos do processo de transição democrática, pois foi responsável pela conquista de direitos sociais e participação social na política, idealizando que nessa área se constituísse uma política universal e participativa – que se concretizou com o advento da Constituição de 1988.

Com o movimento da Reforma Sanitarista, foram crescendo as lutas por direitos e políticas de atendimento universais, ocorreu a VIII Conferência Nacional da Saúde em 1986, que teve repercussão a nível nacional:

---

<sup>5</sup> Nesse período ocorriam diversas manifestações contra o sistema e em favor da instauração da democracia, com a participação de diferentes grupos, entre eles estudantes, representantes da igreja e operários.

<sup>6</sup> Decretado em 13/12/1968. Foi o mais violento dos atos institucionais. Alegando o estabelecimento da ordem democrática, estabeleceu entre outras medidas: sua validade era por tempo indeterminado; suspendia o direito de defesa (suspensão de Habeas corpus) , suspensão das garantias constitucionais de vitaliciedade, inamovibilidade e estabilidade; permissão para decretar estado de sítio sem consultar o Congresso; poder demitir e reformar militares; poder intervir nos Estados e Municípios; poder baixar decretos-leis e atos.(Lima, 2000, p. 93)

A 8ª Conferência, numa articulação bem diversa das anteriores, contou com a participação de cerca de quatro mil e quinhentas pessoas, dentre as quais mil delegados. Representou, inegavelmente, um marco, pois introduziu no cenário da discussão da saúde a sociedade. Os debates saíram dos seus fóruns específicos (ABRASCO, CEBES, Medicina Preventiva, Saúde Pública) e assumiram outra dimensão com a participação das entidades representativas da população: moradores, sindicatos, partidos políticos, associações de profissionais, parlamento. A questão da Saúde ultrapassou a análise setorial, referindo-se à sociedade como um todo, propondo-se não somente o Sistema Único, mas a Reforma Sanitária (BRAVO; 2005; p. 09).

Essa conferência teve a intenção de contar com um Estado mais aberto e responsivo às demandas. Desta forma, o movimento sanitarista, através dos movimentos populares, idealizava uma forma de controle social nas questões sobre políticas públicas. (AVRITZER, 2008).

Entre as propostas discutidas na Conferência, a saúde deveria se constituir como um direito de todo cidadão, de responsabilidade do Estado, e dessa forma, deveria criar um sistema que incluiria todos os serviços de saúde, com a participação e controle da população sobre a política.

Com essas novas dinâmicas políticas, as relações do Estado com a sociedade foram gradualmente se modificando. A sociedade foi se inserindo na política, ao mesmo tempo em que as demandas populacionais foram sendo incorporadas pelas elites políticas no poder, mesmo que de forma restrita, resultando na CF de 88:

[...] proposta de um sistema unificado de saúde, descentralizado e com participação popular, foi apresentada sobre a forma de uma emenda popular durante a Assembleia Nacional Constituinte e aprovada com algumas modificações propostas pelos setores conservadores. (AVRITZER, 2008, p. 196).

Com o movimento ganhando força, formularam-se propostas que culminaram na criação do Sistema Único de Saúde - SUS. Até o momento, as decisões eram tomadas por uma minoria, mas nesse contexto se iniciaram as experiências de participação da sociedade civil na gestão das políticas, ou seja, a participação social no planejamento da política de saúde.

A partir de 1978 algumas reformas políticas ocorreram, com o objetivo de fortalecer o processo de transição democrática. Entre as reformas políticas mais importantes, tivemos a eleição de João Baptista Figueiredo, em 1979, que foi indicado por Geisel, que deu continuidade ao processo de redemocratização. Nessa

conjuntura, houve a anistia ampla, geral e irrestrita, liberou a criação de partidos políticos, absorvendo algumas reivindicações populares.

A década de 80 foi fundamental para a redemocratização do país, diversos partidos políticos concorreram às eleições diretas para prefeitos e governadores, sendo que para este último cargo, não ocorria desde 1965. Com isso a população gradualmente passou a atuar na política, porém, sem possuir ainda o direito de voto direto para Presidência da República. Com o movimento “Diretas Já” em 1984, reivindicou-se a participação da população no processo de escolha do Presidente. Nesse cenário a população se mobilizou em torno desta demanda, porém, viu-se frustrada com a não aprovação da emenda constitucional Dante de Oliveira<sup>7</sup>, em 1984.

O Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), mesmo com dificuldades, procurava ganhar espaço e eleger um presidente nas eleições de 1984, momento que a oposição propôs uma emenda constitucional para realização de eleições presidenciais por voto direto possibilitando a participação da sociedade nas eleições. Nesse cenário de lutas surgiu um importante movimento, o das “Diretas Já”, que contribuiu para fortalecer a oposição aos militares, mobilizando grandes contingentes populacionais em favor das eleições diretas.

Para que ocorresse eleição direta para presidente em 1985, era necessário a aprovação da emenda Dante de oliveira, mas mesmo sendo aprovada pela maioria dos congressistas, não obteve a quantidade necessária de votos para ser aprovada, fazendo com que a eleição fosse indireta, via colégio eleitoral.

Tivemos um novo momento político, pois foi eleito pelo colégio eleitoral o presidente civil Tancredo Neves<sup>8</sup>, possibilitando o fim da ditadura militar e conseqüentemente conduziria o país para a democracia. Diante dos fatos, quem assumiu a presidência da república no Brasil foi José Sarney, o que consolidou a Nova República.

---

<sup>7</sup> Em abril de 1983, um jovem deputado do MDB de Mato Grosso apresentou no Congresso um projeto de emenda contendo sua maior promessa de campanha: o retorno das eleições diretas para o cargo de presidente. Batizada com o nome de seu autor, a Emenda Dante de Oliveira ganhou rápida adesão dentro do partido, e parlamentares como Freitas Nobre e Ulysses Guimarães negociaram com Luiz Inácio Lula da Silva uma adesão conjunta à proposta. As eleições de 1982 haviam sido ruins para os militares e, no ano em que se completava 20 anos de deposição de João Goulart e da instauração do regime militar, a PEC se tornou o símbolo e a soma das esperanças de mudar o regime.

<sup>8</sup> Tancredo Neves era um civil do PMDB, ele foi eleito pelo colégio eleitoral, mas quem assumiu a posse da presidência da república foi se vice, José Sarney, 1985-1990, em decorrência de seu falecimento antes de assumir o cargo.

Com o fortalecimento do processo de redemocratização, uma maior parte da sociedade passa a demandar juntamente com o governo a instauração da democracia:

No que tange à esfera política, a fase inaugurada em 1985 foi de intensificação da democratização. Os sinais mais importantes foram a instituição de condições livres de participação e contestação (com a revogação de todas as medidas que limitavam o direito de voto e de organização política) e, acima de tudo, a refundação da estrutura constitucional brasileira com a promulgação de uma nova Constituição em 1988. (KINZO, 2011, p. 08).

Em 1986 foi convocada eleição para a assembleia constituinte, e em 1987 e 1988 se reuniram para a realizar a assembleia, na qual diversos setores da sociedade e grupos sociais participaram do longo processo de elaboração da nova Constituição, cada qual apresentando suas reivindicações.

Assim, em outubro de 1988 se promulga a Constituição Federal, onde direitos individuais, sociais e políticos foram garantidos juridicamente. Estabeleceu-se desta forma, novo marco jurídico, com a consolidação da Nova República<sup>9</sup>, regulamentando, entre tantos outros direitos, o controle social das políticas.

A Nova República Federativa se organiza por meio dos poderes constituídos, legislativo<sup>10</sup>, executivo<sup>11</sup> e judiciário<sup>12</sup>, e é formada pela união indissolúvel de Estados, Municípios e Distrito Federal, que passaram a ter autonomia na condução da política.

Dessa forma, a participação social na formulação, fiscalização e execução das políticas públicas se tornou um direito da sociedade civil, nas três esferas da federação. (SIMÕES,2014).

Instituiu-se como mecanismos de participação direta, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, e com a democracia participativa, regulamenta-se os conselhos gestores de políticas públicas, municipais, estadual e federais, sendo

---

<sup>9</sup> Nova república se trata da nova configuração da República Federativa do Brasil, que foi consolidada em 1889. Resgatamos também, que o modelo federativo, foi idealizado na ratificação da constituição norte-americana gestada em 1787- 1788, com a institucionalização de um Estado horizontal, que compreende os poderes legislativo, executivo e judiciário, e controle de detentores de poder de eixo vertical, a união e os Estados, e influenciou a configuração da república federativa do Brasil.

<sup>10</sup> O legislativo é formado pelo congresso nacional que se divide em duas casas, o congresso nacional e a câmara dos deputados, nas quais são aprovas as propostas de leis.

<sup>11</sup> O poder executivo é a própria figura do presidente da república.

<sup>12</sup> O poder judiciário compreende o Supremo Tribunal Federal, o Conselho Nacional de Justiça, Superior Tribunal de Justiça, Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais, Tribunais Eleitorais do Trabalho, Tribunais e juízes Eleitorais, Tribunais e Juízes Militares, Tribunais e Juízes dos Estados e do distrito Federal.

assim a gestão das políticas de seguridade social, educação e direitos da criança e do adolescente, após suas respectivas leis de regulamentação, passaram a ter caráter democrático, descentralizado e de garantia de direitos. (ROCHA, 2018).

Com a consolidação da democracia, no ano de 1989 tivemos a primeira eleição direta para Presidente da República, a última havia ocorrido em 1960. No mesmo ano tivemos também a primeira grande experiência de participação social direta no âmbito do orçamento público municipal, que foi o Orçamento Participativo de Porto Alegre (RS), a realização das conferências nacionais na área da saúde, e a atuação do Conselho Nacional de Saúde<sup>13</sup>, criado ainda em 1937.

A partir de 1988, com a regulamentação da participação social, foram se disseminando conselhos de direitos nos municípios de todo o Brasil, assim como orçamentos participativos e conferências, sendo assim uma nova organização da política quanto a formulação das políticas e garantia de direitos:

E primeiro lugar em resultado da concepção democrática de participação direta dos representantes da sociedade civil no governo ou, então, por representação eletiva. Em segundo, em decorrência da instituição da política de assistência social, como dever do Estado e direito do cidadão, em prol do interesse social, com políticas intervencionistas, sob o fundamento de que é a própria sociedade, em seu modo de funcionamento, que gera distorções e exclui setores populacionais, sendo relativamente incapaz de integrar a todos, desde a infância, para lhes garantir oportunidades de vida digna. (SIMÕES, 2014, p. 101.)

Com a disseminação das inovações democráticas, foi se consolidando o estado democrático de direito, com a ampliação da participação social na política. Porém, a forma como foi se caracterizando a participação social na política, foi fruto do anseio das camadas populares, que emergiu nesse processo de redemocratização e se concretizou com a CF de 88.

## **1.2 A nova constituição e o surgimento das IPs na Nova República**

Conforme mencionado na seção anterior, a participação social na política foi anseio de setores da sociedade, antes mesmo da promulgação da Constituição Federal de 1988.

---

<sup>13</sup> Na lei nº 378 de 13 de janeiro de 1937, artigo 67, foi determinada a criação do conselho nacional de saúde: “além do Conselho Nacional de Educação, assistirá o Ministério, o Conselho Nacional de Saúde”.

A participação social como categoria que orienta a atuação direta da sociedade na política emerge a partir da década de 60, pois a partir deste momento tivemos a emancipação das camadas populares, e “a participação aparece, assim, como o aríete contra a injustiça social, como recurso capaz de fazer avançar a pauta de demandas distributivas, de acesso a serviços públicos e de efetivação de direitos das camadas populares”. (AVRITZER, 2011, P. 34).

Com as mobilizações que tinham como bandeira de luta a emancipação das camadas populares, ganhando força a partir da década de 60, a participação podia ser compreendida como popular, e com as mudanças no cenário nacional ao longo do processo de redemocratização, a participação social passa a ser condição para o exercício da própria cidadania.

A nova CF de 1988 regulamentou direitos sociais e políticos. Os direitos conquistados foram bandeira dos movimentos sociais organizados em meados das décadas de 1970-80, e esses então foram amplamente debatidos na assembleia constituinte de 1987-88 a fim de fazer parte do texto constitucional.

A Constituição Federal de 1988 regulamentou a gestão administrativa descentralizada<sup>14</sup>, o que gerou mudanças na gestão da política. Foram distribuídas as competências entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e a sociedade em geral. Junto aos representantes políticos, setores da sociedade passaram a atuar nas tomadas de decisões e participar do processo deliberativo sobre as políticas em todas as esferas do poder público.

No inciso VII do artigo 194 da CF de 88, enfatiza-se que: “O caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados”. (BRASIL, 1988). Na Constituição Cidadã, a participação popular na política foi instituída então como direito de todos, sendo assim a gestão da política articula tanto os atores do poder público e da sociedade civil. Com isso, o poder não está centralizado somente no chefe do executivo, mas o povo também passa a exercê-lo, participando das tomadas de decisões sobre as políticas, defendendo interesses e apresentando demandas.

---

<sup>14</sup> A descentralização administrativa propicia a participação direta dos representantes dos setores interessados da população, especialmente em nível municipal, mais sensível aos problemas da comunidade. (SIMÕES, 2014, p. 111).

Com o controle social na política, os cidadãos têm a oportunidade de deliberar sobre as políticas públicas nas mais diversas áreas e em diferentes níveis da federação, na formulação, fiscalização e execução das políticas públicas.

Ao longo do texto da constituição Federal de 1988, temos a concepção da democracia representativa e participativa que se consolidou no país, com diferentes políticas normatizadas e a participação social na gestão democrática regulamentada.

A CF de 1988 regulamentou o Estado democrático de Direito que estabelece garantias fundamentais, conforme Carlos Simões (2014),

Nessa concepção instituição do Estado de direito significa a garantia dos direitos fundamentais das pessoas, tratadas humanamente (daí a redundância de pessoas humanas) na base de um regime legal de garantias constitucionais, contra o arbítrio público ou privado, configuradoras de um novo status jurídico das pessoas, assim instituídas como cidadãs, de modo que nem o poder público nem, muito menos, os poderes privados possam invadir a esfera individual. Corresponde dos direitos humanos já exposta. Evidentemente em decorrência da mesma determinação histórico cultural, já referida, claro está que os direitos da pessoa são datados, correspondendo, em cada país, aos limites históricos da divisão entre estados e sociedade civil. (p. 89).

Então, importante mudança a partir desse momento, é que a sociedade passa a exercer o poder de forma direta, participando dos processos decisórios na política, ou indiretamente, quando há a eleição dos representantes do povo na política.

No título VIII, da ordem social, e no capítulo II, da Seguridade Social, o artigo 194 traz a concepção de participação social na política, ao instituir a seguridade social como direito universal nas áreas da saúde, previdência e assistência social, sendo dever e direito dos governantes e da sociedade em geral atuar na gestão dessas políticas.

O Estado passou a ter o dever de criar ações e serviços que incluísse a participação da sociedade em todas as áreas, fundamentalmente na seguridade social, que é o tripé de atuação do poder público, saúde, educação e previdência, compreendendo ações conjuntas do poder público e da sociedade.

Além do planejamento das ações e serviços, institui-se também que toda a sociedade participaria do financiamento da seguridade social, o que evidencia também o caráter democrático da constituição, conforme traz o art. 195:

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:

- a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;
- b) a receita ou o faturamento;
- c) o lucro; (BRASIL, 1988).

Com a regulamentação da Assistência social, a constituição também inovou, garantindo, além de outros direitos, que a população participasse no planejamento das ações nessa área, em cada esfera do governo, assim como na política de saúde, por meio das instituições onde a sociedade civil organizada é representada, para controle social da referida política, previsto no artigo 204<sup>15</sup>, inciso II, da Assistência Social, na Constituição Federal de 1988.

Ainda no título da ordem social, quanto à política de saúde planejada na articulação entre municípios, Estados e Distrito Federal com a sociedade, os entes federados tem autonomia e dever de definir suas ações na área da saúde por meio dos princípios da universalidade e igualdade, com o ideal da formulação do Sistema Único de Saúde, conforme o artigo 198 da CF 88:

As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

- I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo;
- II - atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;
- III - participação da comunidade (BRASIL, 1988).

No artigo 30 da constituinte, foram regulamentadas as competências dos municípios na gestão democrática. Este passou a ter o dever de desenvolver ações e políticas em detrimento dos interesses da população do município, e para isso, a participação social na deliberação sobre as políticas deve ser presente, articulando poder público e sociedade para reconhecimento das demandas e interesses da comunidade local, de acordo com o inciso I, artigo 30 da CF 88.

---

<sup>15</sup> II - Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

A participação social, regulamentada também na política agrícola, prevê a atuação da sociedade nos setores de produção, planejamento e execução, atendendo-se os interesses locais.

Em relação aos direitos políticos que foram regulamentados na constituição, todo cidadão passou a ter o dever e direito, nos termos da lei<sup>16</sup>, de elegerem os representantes nos três níveis da federação: municipal, estadual e Federal. Nesse sentido, a sociedade em geral participa do processo de escolha dos representantes do poder público através de eleições.

O direito a educação, também passou a ser planejada com a participação tanto do poder público como da sociedade, ou seja, regulamentou-se que a educação seria gestada por toda a sociedade segundo princípios democráticos, que nos termos da constituição seria “promovida e incentivada com a colaboração da sociedade” (BRASIL, 1988).

Na seção que se refere ao direito à cultura, o Sistema Nacional de Cultura prevê a participação da sociedade em cada esfera do governo no planejamento das políticas públicas, regulamentando para tanto, dentro outros componentes do sistema, o conselho de política cultural e conferências de cultura, priorizando também a universalidade de acesso. Esse sistema se organiza segundo os princípios da universalidade da democracia, garantindo a sociedade participação nas decisões políticas, conforme inciso X, artigo 216 da CF de 88: Democratização dos processos decisórios com a participação e controle social (Brasil, 1988);

Assim a constituição garante a participação social na gestão das políticas nas mais diversas áreas de políticas, prevendo o direito e dever de planejar ações e serviços, participar na aplicação de recursos, a inclusão dos diversos setores da sociedade na gestão administrativa descentralizada e participativa e conferindo caráter mais democrático da política.

Como os representantes da sociedade passaram a se relacionar diretamente com os representantes do poder público através das IPs, as políticas públicas nas mais diversas áreas são então deliberadas pelos diversos setores da sociedade e os mais diversos grupos sociais através de seus representantes.

As IPs compreendem então, um conjunto de mecanismos que foram criados com a finalidade de garantir a participação social na política, por meio da tomada de decisão na formulação, fiscalização e execução das políticas públicas., onde a

---

<sup>16</sup> O voto é obrigatório para maiores de dezoito anos, e facultativo para analfabetos e idosos com idade acima de setenta anos.

sociedade se incorpora na deliberação sobre os assuntos públicos. (Avritzer, 2008, p. 45).

As primeiras IPs que surgiram foram os orçamentos participativos e os conselhos gestores de políticas públicas, os quais se disseminaram pelo país e foram os primeiros a serem regulamentados em lei. Na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) foram regulamentados os conselhos de assistência social e na Lei Orgânica da Saúde (LOS) foram regulamentados além dos conselhos de saúde, as conferências.

A partir desse momento, sendo a forte atuação das IPs no cenário nacional, o Brasil experimentou a participação direta da sociedade na política, fazendo com que os estudos na área da participação social se voltassem não só para o papel das Instituições participativas na política, mas também ensejando a preocupação em mensurar os impactos destas na organização política do país após a redemocratização, para serem propostas melhorias no funcionamento das IPs.

Nos anos de 1990, essas inovações institucionais de participação social, passaram a fazer parte do cenário nacional no objetivo de garantir a articulação dos representantes do poder público e burocracia estatal, com os diferentes grupos sociais organizados.

Conforme Lavalle (2011), a partir desse período tivemos três ondas de Instituições Participativas no Brasil, sendo elas: os Orçamentos Participativos (OPs), os Conselhos gestores e Conferências, e os Planos Diretores e Planos Plurianuais.

Nesse sentido os conselhos estão previstos como instâncias deliberativas em diversas políticas, e destacamos aqui a lei orgânica da Assistência Social – LOAS, artigo 16<sup>17</sup>, que prevê a atuação de conselhos nos âmbitos Federal, Estadual e municipal.

Essas IPs são fundamentais para garantir a participação da sociedade civil na deliberação sobre as políticas, possibilitando que a sociedade tenha acesso direto à gestão das políticas. Sendo assim, temos como instâncias deliberativas previstas na LOAS: o Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, o Conselho

---

<sup>17</sup> Art. 16. As instâncias deliberativas do Suas, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil, são: (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011)

I - o Conselho Nacional de Assistência Social;

II - os Conselhos Estaduais de Assistência Social;

III - o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal;

IV - os Conselhos Municipais de Assistência Social. (BRASIL, 1993).

Estadual de Assistência Social - CONSEAS, O Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS, o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal.

Os primeiros que surgiram, após a redemocratização do país, foram os conselhos municipais de saúde. Estes foram regulamentados pela lei nº 8.142/1990 que dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde - (SUS), e ainda no âmbito municipal, a criação dos conselhos é prevista por legislação dos municípios.

Os conselhos, ao se tornarem parte da institucionalidade no país, se disseminaram por todo o território nacional e em diversos setores de políticas públicas, nos quais a sociedade passou a ter a possibilidade de participar do processo de planejamento das políticas. (LAVALLE; VOIGT; SERAFIM; 2016).

Já as conferências se disseminaram no âmbito nacional, estadual e municipal, mobilizando grandes contingentes populacionais a participarem, sendo realizadas em diversas áreas temáticas<sup>18</sup>. Como afirma Avritzer (2008, p. 202) “entre 2002 e 2003, o governo do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, realizou 74 conferências nacionais, nas quais participaram 6,5% da população brasileira”.

Os planos diretores, regidos por princípios constitucionais presentes na CF de 1988 e previsto na lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, são postulados como “instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana”. (BRASIL, 2001).

Nesse sentido, o poder público deve garantir a participação da sociedade civil na elaboração e fiscalização do plano diretor, assegurando o conhecimento e participação na gestão da política urbana por parte da população, como regulamentado no artigo 40<sup>19</sup>, da referida lei. Na mesma lei, temos ainda

---

<sup>18</sup> Entre as áreas temáticas das conferências nacionais consideradas por LAVALLE 2008, p. 202: Assistência social, comunicação, cultura, das cidades, direitos humanos, educação, esportes, juventude, política para mulheres, saúde, saúde mental, segurança alimentar e nutricional, segurança pública.

<sup>19</sup> Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

§ 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

§ 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

regulamentado o Plano Plurianual, no qual se tem as metas e objetivos do governo para serem seguidos durante quatro anos, e o plano diretor que se trata do planejamento da política urbana, ambos devendo incluir a sociedade na etapa do planejamento, e são muitos, os exemplos de municípios que preveem a existência destes instrumentos de gestão participativa em suas leis orgânicas.

Dentre os principais aspectos que devem ser compreendidos, quanto as especificidades e características dessas instituições, é relevante considerar o desenho institucional. Os desenhos institucionais possibilitam diferenciadas formas de inserção da população nos espaços onde ocorrem as tomadas de decisões, criação de leis e deliberação sobre políticas públicas.

Os tipos de desenhos mais comuns, dizem respeito às seguintes instituições participativas: conselhos gestores, orçamentos participativos, conferências e os planos diretores, que possibilitam uma ampla participação e controle social da política (AVRITZER, 2008).

Avritzer (2011) ao analisar as primeiras instituições participativas que surgiram no Brasil democrático, define quatro tipos de desenhos institucionais, ou seja, diferentes IPs que se enquadram em diferentes definições dadas as suas características, sendo eles, os desenhos participativos de baixo para cima, desenhos de partilha de poder, desenho de ratificação, e desenho consultivo com *“scaling up”*.

O desenho institucional de baixo para cima, é aquele no qual, todo cidadão pode participar das tomadas de decisões e das discussões sobre a política, junto ao poder público, o que permite que as decisões passem pela avaliação da sociedade em geral. Dessa forma, as deliberações não permanecem restritas aos governantes.

Nesse sentido, os cidadãos são a base da instituição participativa, e as pautas de deliberação se constituem a partir destes. Temos como exemplo desse desenho os Orçamentos Participativos – OPs, “onde há a livre entrada de qualquer cidadão no processo participativo e as formas institucionais da participação são constituídas de baixo para cima” (AVRITZER, 2008, p. 45).

Nos desenhos institucionais de “partilha de poder”, assim como em outras instituições participativas, são organizadas para que a sociedade civil e os governantes participem em conjunto na formulação e implementação de uma política.

---

Nos casos em que, as organizações da sociedade civil são fortes, é possível, por meio da sanção estabelecida pela lei e pelas outras formas de organização, resistir a uma tentativa do governo de retirar poder das instâncias participativas. Desse modo, os desenhos de partilha se diferenciam dos desenhos de participação de baixo para cima, em razão de sua maior independência do sistema político.

Nas relações do Estado e da sociedade por meio dos desenhos institucionais de “ratificação pública”, temos aquelas instâncias de participação social que foram criadas com o intuito de que a sociedade acompanhe as decisões que foram tomadas. Desta forma, é levado ao conhecimento da sociedade várias decisões, como a aprovação de uma lei, podendo ser manifestada a opinião quanto ao que foi decidido. A principal diferença em relação aos outros desenhos institucionais, é que a sociedade participa da discussão sobre algo que já foi deliberado pelo poder público. Um exemplo são os planos diretores, e nesse sentido, “no caso dos desenhos de ratificação pública eles envolvem mais atores sociais da ratificação e sua relação é com uma decisão já tomada anteriormente pelo Estado”. (Avritzer, 2001 p.199).

É relevante considerar a eficiência dessas instituições, como meio de participação da sociedade na política, que embora não conte com a participação direta no processo de formulação de uma política, pode intervir na operacionalização desta. Para isso, temos a discussão de Avritzer (2001, p. 201) sobre o desenho institucional de ratificação pública, exemplificando-o por meio do Plano Diretor Municipal de Salvador, que operava em um contexto de um governo conservador, que implantaria sua política urbana sem dialogar com a sociedade civil: “ele mostra que em contextos completamente hostis a participação o desenho mais capaz de anular políticas particularistas é o de ratificação pública.”

Já o desenho institucional consultivo, é caracterizado por instituições que possibilitam que a sociedade realize discussões das propostas para as políticas, as conferências nacionais, “que são um tipo de desenho participativo consultivo que organiza de baixo para cima nos três níveis da federação”. (Avritzer, 2008, p. 201).

A população participa ativamente do processo deliberativo sobre as políticas públicas, discutindo as ações sobre políticas que já foram implementadas, e formulando novas propostas para os governos. Nesse caso, temos especificamente

as conferências nos três níveis da federação, ou seja, as conferências municipais, estaduais e nacionais.

Ao abordar as IPs, utilizando-se da análise do desenho institucional, é possível compreender o seu papel na política e a possibilidade de as experiências efetivas de participação e controle social na política, devido à forma como se estabelecem as relações entre os representantes da sociedade civil e representantes do poder público.

Com entusiasmo pouco crítico acerca das experiências de participação, sendo superado por uma análise mais criteriosa, tudo parece indicar que a natureza do desenho participativo passará a ter influência no sucesso das experiências participativas e que a escolha do desenho adequado será uma das variáveis fundamentais para a continuidade dessas experiências no futuro. (AVRITZER, 2008).

Ao compreender como se estruturam as IPs, podem ser avaliadas o seu papel no Brasil democrático, e como possibilitam que todos os cidadãos participem da política e tenham seus interesses representados. Com a avaliação das IPs, podem ser propostas melhorias no seu funcionamento a luz das experiências que as instituições já tiveram com sua operacionalização.

### **1.3 Os estudos sobre as IPs**

Os pesquisadores que se dedicam ao estudo da democracia brasileira, com foco no processo de redemocratização, e com o advento da atual experiência democrática, passaram a se debruçar sobre as novas formas de participação social na política brasileira, e as relações entre Estado e sociedade, engendradas pelas IPs.

Conforme Lavalle, 2011, a categoria participação foi utilizada inicialmente como conceito para se criticar a democracia existente, e posteriormente para se referir a participação como conceito que se refere às relações entre sociedade e poder público.

No terreno da teoria democrática, a categoria “participação” foi utilizada basicamente em teorizações orientadas para a crítica interna da democracia; isto é, desempenhou papel crucial no desenvolvimento de modelos de democracia que objetivavam criticar as compreensões minimalistas sem abandonar a defesa da própria

democracia. Por muito tempo, durante os 43 anos do período da Guerra Fria, a crítica interna da democracia foi operação delicada, pois os autores que a ensejavam corriam o risco de ser “jogados” do lado do comunismo. (LAVALLE, 2011, P. 36).

Frente a análise de diversas abordagens sobre a temática, temos na literatura especializada, uma periodização esboçada por alguns pesquisadores<sup>20</sup> de referência na temática, podendo assim serem classificados os estudos sobre as IPs em três gerações ou ondas de estudos, de acordo com os seus objetivos, sendo necessário compreendê-las, até chegar na questão da efetividade.

Na primeira geração, que se deu entre meados dos anos 90 e início dos anos 2000, conforme periodização de Marcelo Kunrath Silva, (2011), as pesquisas centravam-se na discussão da participação social na política como possibilidade de se garantir a democracia, e as relações estabelecida entre estado e sociedade. Os pesquisadores discutiam como a institucionalidade da participação se relacionava com a consolidação e aprofundamento da democracia, onde toda a sociedade participaria das decisões do poder público e da gestão da política.

Nesse contexto, Vaz, 2011, ao discutir sobre a agenda de estudos sobre participação social no país, destaca que no debate acadêmico a literatura no primeiro momento problematiza o surgimento das próprias IPs e em seu papel enquanto ponte para se garantir a operacionalização e garantia da democracia.

Lavalle (2016) pontua que na primeira geração de estudos, o foco se manteve no estudo dos conselhos que surgiram na década de 90, buscando-se analisar como essa IPs garantiriam a participação social e seu potencial democratizante, como garantiriam o exercício da cidadania, inclusão de todos os interesses da sociedade na política, principalmente dos mais excluídos das decisões políticas, a representação das demandas da sociedade e os obstáculos para a participação efetiva da sociedade.

Contando com uma vasta experiência do funcionamento das IPs, e com suporte teórico da primeira geração de estudos, desenvolve-se uma segunda geração de estudos, buscando conhecer como as instituições funcionavam e iniciando uma pesquisa de cunho mais crítico, estando centrada “na qualidade de seus respectivos processos e dinâmicas internas”. (Vaz, 2011, p. 88).

---

<sup>20</sup> Temos entre os principais autores de referência na temática: Leonardo Avritzer, Adrián Gurza Lavalle, Alexander Cambraia N. Vaz.

Lavalle, 2011, ao periodizar essa geração de estudos, reforça que com as vastas experiências e institucionalização de conselhos, passa-se a ter a preocupação com as atividades realizadas pelos conselhos<sup>21</sup>.

Nessa linha de estudos, buscou-se caracterizar o que ocorriam nas reuniões dos conselhos que operam em diferentes políticas setoriais e suas tarefas específicas, dando um novo foco ao estudo sobre participação social, pois além do tom de crítico da primeira geração, discute-se então as potencialidades dos conselhos na gestão da política. (Lavalle, 2011).

A preocupação dos estudiosos nesse momento passou a ser a qualidade do funcionamento e operação das IPs, caracterizando então o que de fato ocorre no interior das instituições. Para isso, os pesquisadores tiveram em meio de análise os instrumentos normativos, ou seja, as normas que criam e regulamentam o funcionamento e deveres da instituição, e analisaram as práticas participativas que ocorriam no interior das IPs, ou seja, as pesquisas passaram também para o âmbito empírico.

Problematizando as experiências por meio da discussão do papel desempenhado pela sociedade civil e pelo poder público na operacionalização das diferentes Instituições Participativas, os estudiosos passaram a ser mais críticos ao analisar os pontos de divergência entre o que está previsto em lei e o que ocorre nas instâncias de participação social.

Após essas pesquisas, os estudiosos suscitaram uma nova discussão acerca das IPs, que dá origem à uma nova onda de estudos, a questão da efetividade das IPs.

Podemos considerar ainda a importância de três dimensões para o debate sobre as instituições participativas e que será discutida no trabalho, “i) a questão do desenho institucional; ii) a questão da efetividade deliberativa; e, por fim, iii) a questão da representação política no interior das IP”.(Vaz, 2011, 88), aspectos analíticos que direta ou indiretamente são presentes nas pesquisa sobre efetividade.

Com essa nova onda de estudos, vem-se buscando avaliar os efeitos e impactos das IPs na gestão pública e nas políticas públicas, a partir de diferentes abordagens que são utilizadas por pesquisadores sobre a temática e que serão

---

<sup>21</sup> Os pesquisadores levantam analisam os conselhos a partir das atividades que estes realizam, como as tomadas de decisões sobre as políticas públicas, , onde a sociedade civil e os gestores públicos discutem medidas para mudanças na realidade social através de políticas públicas.

objeto do segundo capítulo, a partir da revisão literária dos principais pesquisadores sobre a efetividade.

.

## **2. A nova agenda de pesquisa: a efetividade das IPs**

O segundo capítulo tem por objetivo, se aprofundar nesta última onda de estudos, o da efetividade das IPs. Nela, os pesquisadores vêm buscando avaliar os efeitos e impactos das IPs nas decisões sobre as políticas e na gestão da políticas públicas, seja na implementação, formulação, como também na fiscalização, bem como outros inumeros efeitos que podem ser esperados ou produzidos pelas IPs, discussão que se origina na junção da teoria democrática com as políticas pública, a partir das relações estabelecidas entre sociedade civil e poder público ao se inaugurar as IPs.

São diferentes, os caminhos em que se podem operacionalizar os estudos sobre a efetividade das IPs. Sendo assim, podemos abordar a questão da efetividade adotando-se diferentes perspectivas utilizadas por estudiosos, sendo elas, a efetividade enquanto processo deliberativo, enquanto resultado, enquanto impacto na organização da sociedade civil e os outputs, que são as decisões tomadas pelas IPs.

### **2.1 Efetividade: como surgiu e o que é**

A agenda de estudos sobre efetividade é a mais atual sobre as IPs e foi influenciada inicialmente pelas pesquisas norte-americanas sobre democracia deliberativa. Com o avanço dos estudos sobre as IPs, houve a junção da teoria democrática com agenda das políticas públicas, onde se inaugura a discussão sobre a a efetividade.

A teoria democrática ao analisar o problema da qualidade do processo deliberativo, passou a inserir no debate a questão das instituições políticas. Com a associação entre teoria democrática e políticas públicas, os estudiosos passaram a avaliar os impactos das instâncias de participação social nas políticas públicas em diversas áreas, principalmente na educação, saúde, habitação e Direitos da Criança e do Adolescente, e na gestão pública.

Com a expansão de diferentes instituições, como os conselhos, conferências, orçamentos participativos e planos diretores, as IPs passaram a ser unificadas como uma categoria, que no seu conjunto podem incidir na política ou produzir resultados.

Nesse momento, surge então o debate sobre as IPs e a questão da efetividade. (Lavalle; Voigt; Serafim; 2016).

Em face de tamanha expansão e institucionalização, no campo de estudos da participação adquiriu ressonância a ideia de olhar para as instituições de participação em sua totalidade, e não apenas para uma instância participativa específica – sendo esta, conselho, conferência ou OP– ou para um setor de políticas em particular. (Lavalle; Voigt; Serafim; 2016, p. 610).

Conforme Avritzer, 2011, temos dois motivos principais pelos quais a efetividade tem ganhado centralidade na agenda de estudos dos pesquisadores. O primeiro deles é uma crescente associação entre participação e políticas públicas, pois a participação social no Brasil passou a estar presente em diversas áreas de políticas, como saúde, educação, habitação, por exemplo, nas quais o processo deliberativo é elemento central na tomada de decisões sobre as políticas [...] e em segundo lugar, passou a haver uma preocupação de caráter mais teórico em relação ao tema da deliberação, pois temos a influencia da literatura internacional que se preocupa com a democracia deliberativa, disseminando as pesquisas com foco na efetividade deliberativa. (AVRITZER, 2011, p. 13).

A questão da efetividade coloca-se como um desafio, pois as IPs estão inseridas em diferentes contextos regionais e políticos, nos governos de diferentes níveis, e ainda são diversas as instituições, que tratam de diferentes políticas, e é necessário estabelecer uma comparabilidade dos resultados produzidos pelas diversas instituições. (Lavalle, 2011).

Sendo assim, os pesquisadores vêm buscando analisar as IPs utilizando-se de diferentes aspectos analíticos para se chegar a conclusões acerca dos impactos e resultados delas, definindo-se algumas unidades de observação e de agregação, e suscitando diferentes dimensões de análise. (Lavalle; Voigt; Serafim; 2016).

Com a institucionalização da participação social, que possibilitou o surgimento e disseminação das IPs no Brasil, a teoria democrática no início da década de 90, passou a incluir, na agenda de estudos, a análise dos mecanismos de participação social nas políticas públicas e os seus resultados. Nesse sentido, devemos considerar as condições nas quais operam as IPs:

Estas instituições estão localizadas nos diferentes níveis de governo (nacional, estadual e local), nas diferentes políticas públicas (saúde, assistência social, políticas urbanas e meio ambiente, entre outras) e em diferentes contextos políticos e regionais – cidades governadas

por partidos de esquerda, como o Partido dos Trabalhadores (PT), e cidades governadas por coalizões de tipos diferentes. (AVRITZER, 2011, p. 18).

Ao expandir a atuação de instituições como os conselhos de políticas públicas, após a redemocratização, tivemos um deslocamento dos estudos que tinham como foco a denúncia das práticas participativas e das democracias existentes, próprios da primeira geração de estudos, para o debate sobre como se operacionaliza a democracia e qual o papel das IPs nesse processo. (LAVALLE, 2011).

Nessa agenda, temos como principais aspectos de análise definidos por Vaz (2011), a representatividade política, a efetividade deliberativa e o desenho institucional, que são utilizados para se compreender a dinâmica de funcionamento das IPs, o que elas produzem e o que realizam.

Importante aspecto de análise para se estudar a efetividade das IPs é o desenho institucional, o qual rebate em diversos estudos, pois, eles trazem diferentes e possíveis impactos nas políticas. Ao se caracterizar o desenho institucional das diferentes IPs, pode-se analisar como elas cumprem o seu papel e os seus impactos em decorrência da sua forma de operacionalização, ou seja, como a IP funciona, suas regras e sua dinâmica.

Como já definido, são o conjunto de regras, normas e procedimentos empreendidos no interior das IPs que conferem diferentes dinâmicas para cada instituição:

O formato institucional define, por exemplo, quem pode participar, quem tem direito a voz e a voto, como são debatidos os temas, quais temas, quais recursos informacionais estão à disposição dos participantes, como os membros são selecionados, dentre outras questões. (FARIA; RIBEIRO; 2011).

A questão da efetividade e do desenho institucional suscita uma análise acerca dos resultados que as IPs produzem conforme as possibilidades de participação dos cidadãos e das associações da sociedade civil nos processos deliberativos sobre as políticas públicas. (AVRITZER, 2008).

Nesse sentido, se analisa os impactos de diferentes IPs nas políticas públicas, podendo se dar em quatro distintos desenhos institucionais, sendo eles: o desenho institucional de baixo para cima, os de partilha de poder, os de ratificação,

e as conferências nacionais. Neles a participação se dá de diferentes formas e possibilidades, conferindo diferentes resultados:

Os OPs teriam maior “efetividade deliberativa”, os conselhos seriam mais democratizantes quando da existência de “oposição à participação por parte da sociedade política”. Já os desenhos de ratificação são “mais efetivos quando há necessidade de sanção por parte do Judiciário e do Ministério Público para a manutenção das formas de participação previstas em lei (AVRITZER, 2008, p. 60).

Sendo assim estruturadas as relações entre a sociedade civil e os governantes, as IPs produzem diferentes resultados e apresentam diferenças, quanto à sua efetividade, produzindo diferentes resultados conforme a instituição específica. Pode-se analisar também o maior ou menor potencial democratizante das IPs, e sua efetividade na determinação da política que se refere. (AVRITZER, 2011).

Como as IPs se propõem a serem mecanismos democratizantes e de controle social, é fundamental analisar as experiências participativas e deliberativas partindo da forma como foram desenhadas, pois o desenho institucional das IPs implica na forma como se dá a participação, deliberação e representação, podendo assim mensurar as condicionalidades da operacionalização de uma IP específica. (FARIA; RIBEIRO, 2011).

Diante dos estudos que já tivemos sobre a efetividade das IPS, podemos perceber a importância das instituições na regulação do estado, no estabelecimento de suas relações com a sociedade, uma vez que a sociedade tem o direito e dever de participar da política junto ao poder público nos âmbitos federal, estaduais e municipais, tornando-se um processo mais democrático.

Conforme os métodos de estudo, podemos considerar que são diversos os focos de análise que contribuem entre si para mensurarmos o quanto as IPs são efetivas, se elas cumprem o seu papel, e ainda dependem do contexto em que operacionalizam, dos seus integrantes e dos que estão governando, gerando impactos na organização da sociedade, na formulação, fiscalização e operacionalização de políticas e diversas áreas.

Lavalle (2016), se tratando dos estudos sobre participação, ressalva que com a tamanha institucionalização dos conselhos e demais IPs no Brasil, nas duas últimas décadas, as pesquisas tiveram grande acúmulo em estudos de casos, sendo

necessário então preencher a lacuna que ainda existe, ou seja, os resultados que os conselhos produzem em conjunto.

Há que se considerarem os desafios em estudar a efetividade das IPs, pois com a disseminação de diferentes formas de participação, elas passaram a ser agrupadas com uma categoria de análise, porém com diferentes concepções.

Como forma de se enfrentar as dificuldades em mensurar os efeitos das instituições participativas nas políticas públicas, é necessário definir uma metodologia de pesquisa e definir aspectos analíticos<sup>22</sup> sem desconsiderar as variáveis institucionais para se chegar a resultados concretos quanto à efetividade.

Alguns pesquisadores consideram como variáveis o contexto regional e político, assim como o grau de instrução dos integrantes, escolaridade, renda familiar, condições socioeconômicas e sexo.

Nesse sentido, Lavalle (2011), faz uma abordagem quanto à concepção de se agregar as IPs para análise dos seus resultados, ou seja, abordá-las em seu conjunto como instâncias que dizem respeito ao processo de formulação e implementação de políticas públicas. Assim:

Em face de tamanha expansão e institucionalização, no campo de estudos da participação adquiriu ressonância a ideia de olhar para as instituições de participação em sua totalidade, e não apenas para uma instância participativa específica – sendo esta conselho, conferência ou OP – ou para um setor de políticas em particular. A literatura deslocou os termos do debate ao promover uma nova agenda de pesquisa não mais sobre participação, mas sim, emblematicamente, sobre instituições participativas (IPs) e sua efetividade (AVRITZER, 2009; PIRES, 2010, 2011 apud Lavalle, Voigt, SERAFIM, 2016, p. 02).

Os pesquisadores vêm se utilizando de metodologias que discutem questões práticas das IPs, como: a análise da qualidade do processo deliberativo que ocorre no interior dos conselhos, orçamentos participativos e outras instâncias de participação, e a assunção das decisões tomadas no processo deliberativo pelo poder público.

Na discussão sobre os efeitos e resultados das instituições de participação social, temos ainda uma multiplicidade de efeitos das IPs, que é uma das problemáticas para o estudo das IPs. Uma das principais justificativas para essa problemática são os diversos efeitos esperados das IPs na operacionalização da

---

<sup>22</sup> Representatividade política, desenho institucional e processo deliberativo.

democracia, sendo assim podemos considerar múltiplas funções a serem cumpridas pelas instituições, como:

[...] *i*) atuando na formação de cidadãos mais capacitados para ação política e coletiva; *ii*) estimulando a formação e ativação de novos atores na sociedade civil; *iii*) contribuindo para maior transparência, racionalidade e eficiência da administração pública; *iv*) direcionando políticas públicas ao cumprimento de funções distributivas e inclusivas; e *v*) contribuindo para a formação de novas elites políticas, dentre muitas outras possibilidades. (LAVALLE, 2011, p.29).

Lavalle (2011) considera que essa multiplicidade de resultados se dá por conta das diferentes definições ou o que se espera das instituições de participação social na política, ou seja, não temos um consenso entre os autores quanto à concepção de participação social. Nesse sentido, a avaliação dos efeitos e resultados das instituições participativas se relaciona com os resultados que se almeja com a operacionalização das IPs e a sua forma de funcionamento, conforme a área da política, como assistência, educação, saúde ou qualquer outra.

Com os deslocamentos dos debates da teoria democrática para as IPs e sua efetividade, surgem novos desafios, pois passa-se a considerar diferentes fatores e um conjunto de variáveis que possibilitam e interferem na dinâmica das instituições de participação social.

Lavalle (2011) pontua que há dois desafios na agenda da efetividade, “de um lado, inovar no plano metodológico quanto aos observáveis e seu tratamento; de outro, no plano da explicação, estabelecer causalidade”. (p. 618).

Nesse sentido, para enfrentar esses desafios, busca-se utilizar unidades de análise de diferentes conselhos, independente do setor de política, inovou-se assim no plano metodológico, buscando apropriar-se de abordagens que demonstram os efeitos das IPs no seu conjunto, definindo unidades de observação e de agregação, e a caracterização da participação social feita na segunda geração de estudo, foi base para a definição de variáveis dependentes e independentes das IPs.

Desta forma, as pesquisas sobre a efetividade das IPs, buscam analisar como elas produzem resultados na gestão da política, apropriando-se de uma miríade de aspectos analíticos, utilizando-se ainda dos resultados esperados e como pode-se chegar a esses resultados. (LAVALLE, 2011).

Com a expansão as IPs, temos então uma linha de pesquisadores que buscam avaliar os seus efeitos e impactos, adotando-se diferentes estratégias

metodológicas nas ciências sociais, utilizando-se inicialmente, de técnicas de estudo de casos (PIRES e VAZ, 2010), e ainda, segundo Avritzer (2011) no estudo acerca da efetividade das IPs, busca-se aferir os efeitos do conjunto de práticas realizadas pelas IPs.

Pires e Vaz (2010) ao abordar as IPs, pontuam que os estudos se especializaram por tipos de IPs e área de políticas públicas. Sendo assim, propõe outra forma mais eficiente para o estudo das IPs, utilizando-se do conceito de IPs de forma mais ampla, analisando-se os impactos das instituições participativas no seu conjunto. Tanto na abordagem de Pires e Vaz como de Avritzer, temos a perspectiva de que as IPs têm diferentes formas de operacionalização e assim também produzem diferentes resultados.

Na próxima seção, será apresentado as principais formas de operacionalização dos estudos sobre a questão da efetividade, conforme a definição de Avritzer, ou seja, quanto ao processo deliberativo e os resultados, bem como autores que a luz dessa definição buscaram contribuir com o debate, e por fim, um importante estudo sobre a efetividade no que diz respeito sobre o que ocorre no interior das IPs, e se mostra como importante para análise das diferentes IPs.

## **2.2. A operacionalização empírica da Efetividade.**

Os estudiosos sobre a questão da efetividade das IPs, vem se utilizando de diferentes abordagens e metodologias, se apropriando sobretudo de diferentes aspectos analíticos, pois há uma amplitude de formas de se operacionalizar o estudo da efetividade.

Na literatura brasileira sobre participação social, tem-se procurado identificar elementos deliberativos nas instituições participativas mais importantes do país. Estes estudos foram inicialmente influenciados pela literatura norte americana sobre democracia deliberativa fundamentada na idealização da democracia como um processo de transição para uma política em que se unem diversas opiniões e preferências com um poder descentralizado. (AVRITZER, 2011). Para o autor, “a teoria da democracia deliberativa propõe uma nova entrada no debate democrático pensado a partir da associação entre qualidade da democracia e instituições política”. (p.16).

Contudo, o estudo acerca da efetividade é amplo, pois as IPs produzem resultados em diferentes aspectos. Wampler (2011), discute os resultados em três áreas principais, sendo eles: os resultados nas políticas públicas, bem-estar social, deliberação e representação.

Conforme Avritzer (2011), temos dois motivos principais pelos quais a efetividade tem ganhado centralidade na agenda de estudos dos pesquisadores. O primeiro deles é uma crescente associação entre participação e políticas públicas, pois a participação social no Brasil passou a estar presente em diversas áreas de políticas, como saúde, educação, habitação, por exemplo, nas quais o processo deliberativo é elemento central na tomada de decisões sobre as políticas públicas, e em segundo lugar, passou a haver uma preocupação de caráter mais teórico em relação ao tema da deliberação, pois temos a influencia da literatura internacional que se preocupa com a democracia deliberativa, disseminando as pesquisas com foco na efetividade deliberativa.

Vaz (2011) considera ainda que, no estudo da efetividade temos três questões principais que são discutidas pelos pesquisadores, sendo elas o desenho institucional, a efetividade deliberativa e a representação política no interior das IPs.

De acordo com Wampler (2011), também observamos outra dimensão de discussão sobre a efetividade. Ao Problematizar quais os resultados produzidos pelas IPs, define variadas mudanças com a operacionalização dos mecanismos de participação, destacando resultados em três áreas, as políticas públicas, bem-estar social, deliberação e representação.

Com os resultados das IPs nas políticas públicas, os participantes passam a ter mais confiabilidade nestas instituições, porque efetivamente produzem mudanças nas diversas áreas de políticas públicas, tendo como objetivo a operacionalização das IPs para a melhoria da qualidade dos serviços públicos.

Nesse âmbito, Wampler (2011) cita que os cidadãos participam das IPs com a finalidade de fiscalizar, propor, e intervir na implementação de ações que atendam as demandas sociais das comunidades que são representadas, e que consequentemente tem efeitos nas políticas públicas.

Pesquisadores identificam que em algumas IPs o impacto nas políticas é mais direto, como no caso do Orçamento participativo, onde há a votação pela aplicação de recursos.

Já nos conselhos e conferências, se constata que as decisões implicam mais indiretamente nas políticas públicas, sob a problemática dos estudos em mensurar o quanto as decisões tomadas nesses espaços implicam nas políticas públicas:

Decisões geralmente tomadas pelo governo na formulação de políticas podem incorporar recomendações, mas nenhum estudo ainda foi capaz de demonstrar se as recomendações políticas que são diferentes das posições políticas do governo são efetivamente implementadas e em que medida. (WAMPLER, 2011, p. 46).

Quanto aos resultados nas IPs na questão do bem-estar social, temos quais os efeitos positivos na sociedade, com mudanças, por exemplo, nos índices de desenvolvimento humano.

Na deliberação e representação, ao incluir todos os setores da sociedade, ou seja, representantes das comunidades e do poder público nas deliberações sobre as políticas públicas, de forma que se qualifique o processo deliberativo, pois é na problematização das ideias, representação de demandas e discussão dos serviços e programas sob o argumento de diferentes atores sociais é que se qualifica o debate, e nesse contexto, “a oportunidade potencial criada pelas IPs é a de forjar novos elos entre atores diversos, como os cidadãos “comuns”, os funcionários públicos, as lideranças comunitárias, os dirigentes sindicais e os prestadores de serviços”. (WAMPLER, 2011, p. 49).

A questão da efetividade, quanto aos impactos das IPs na organização da sociedade civil, aborda como a sociedade é mobilizada a participar na política, com a criação de espaços onde a sociedade tem a possibilidade de participar de forma institucionalizada.

A questão do acesso a bens e serviços públicos, é recente e ainda pouco explorada devido à complexidade do assunto. Soraya Vargas Cortes (2011) se propõe a utilização de alguns aspectos analíticos nessa pesquisa, que se voltam para análise do funcionamento das instituições.

Nesses estudos, há o deslocamento da discussão sobre os fatores que levam os indivíduos a participar das IPs, para os efeitos das instâncias e as formas de participação, no acesso a bens e serviços.

Os representantes da sociedade civil, participando das IPs, passam a estar informados sobre os bens e serviços disponíveis, podendo assim levar para toda a

sociedade a informação sobre estes, bem como conferem mais confiabilidade nas instituições públicas. (CORTES, 2011).

A premissa teórica adotada é a de que a interferência estatal, que por meio das IPs cria espaços de participação para representantes da sociedade civil, produz lideranças sociais que são focos de informação sobre bens e serviços públicos e de difusão de confiança nas instituições públicas, o que, por sua vez, amplia o acesso a esses bens e serviços. (CORTES, 2011, p. 79).

Temos ainda autores que focam em que contexto a participação se dá, como condição para se efetivar a participação social, entre alguns fatores como o econômico, político e social (WAMPLER; SILVA; 2011, p. 18).

A questão da efetividade passou a ser discutida e ganhou espaço principalmente quando se iniciaram as pesquisas sobre a democracia deliberativa, quando a efetividade da participação passou a ser discutida.

Avritzer 2016 aponta dois agrupamentos de estudos, o primeiro aborda as IPs como variáveis explicativas e busca-se analisar os seus resultados, efeitos e impactos nas políticas públicas e na sociedade, e segundo são estudos centrados na efetividade deliberativa das IPs.

Entre os estudos mais recentes sobre a questão da efetividade e participação social, temos ainda aqueles estudos que se sustentam em analisar o que de fato as instituições participativas fazem, por meio de seus padrões decisórios, ou seja, o que é deliberado no interior das participativas, os outputs, sendo importante, pois, mesmo que não diz respeito propriamente à questão da efetividade, a produção e funcionamento de uma IP conferem mais credibilidade e conseqüentemente a torna mais efetiva. (LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2016).

Nos deslocamentos mais recentes sobre a questão da efetividade, formulam-se então diferentes estratégias metodológicas, sendo este um desafio para os pesquisadores. Com a análise dos diferentes estudos sobre a efetividade e a luz de Avritzer 2011, podemos abordar os diferentes estudos sobre a efetividade quanto aos seus resultados, impactos na organização da sociedade civil, o processo deliberativo e quanto ao que é produzido.

A efetividade enquanto resultado consiste em analisar os impactos das IPs na gestão e na política, visto que podemos mensurar os resultados das IPs em um dado período de tempo de sua operacionalização, pois os resultados não são imediatos, dependendo então de uma conjuntura, que segundo Wampler (2011, p.

88), “elas têm de ser compreendidas a partir de sua inserção em contextos mais amplos (político-partidário, associativo, econômico, normativo-legal, etc.)

Os resultados das IPs geram impactos na política de forma gradual, em um processo no qual se aperfeiçoa a gestão das políticas públicas. Conforme Wampler (2011) ao problematizar quais os resultados produzidos pelas IPs, define variadas mudanças com a operacionalização dos mecanismos de participação, destacando resultados em três áreas principais: “políticas públicas, bem-estar social, deliberação e representação” (p. 44).

Os resultados que as IPs nas políticas públicas, os participantes passam a ter mais confiabilidade, porque efetivamente produzem mudanças em algumas áreas, tendo aqui como objetivo a operacionalização das IPs para a melhoria da qualidade dos serviços públicos.

Nesse âmbito, os cidadãos participam das IPs com a finalidade de fiscalizar, propor, e intervir na implementação de ações que atendam as demandas sociais das comunidades que são representadas, e que conseqüentemente tem efeitos nas políticas públicas.

Pesquisadores identificam que em algumas IPs o impacto nas políticas é mais direto, com é o caso do Orçamento participativo, na votação pela aplicação de um recurso. Já em conselhos e conferências temos que as decisões implicam mais indiretamente nas políticas públicas, sob a problemática dos estudos em mensurar o quanto as decisões tomadas nesses espaços implicam na realidade ou nas políticas públicas:

Decisões geralmente tomadas pelo governo na formulação de políticas podem incorporar recomendações, mas nenhum estudo ainda foi capaz de demonstrar se as recomendações políticas que são diferentes das posições políticas do governo são efetivamente implementadas e em que medida. (WAMPLER, 2011, p. 46).

Quanto aos resultados nas IPs na questão do bem-estar social, temos quais os efeitos positivos na sociedade, com mudanças, por exemplo, nos índices de desenvolvimento humano.

Na deliberação e representação, ao incluir todos os setores da sociedade, ou seja, representantes das comunidades e do poder público nas deliberações sobre as políticas públicas, de forma que se qualifique o processo deliberativo, pois é na problematização das ideias, representação de demandas e discussão dos serviços e programas sob o argumento de diferentes atores sociais é que se qualifica o debate, e nesse contexto, “a oportunidade potencial criada pelas IPs é a de forjar novos elos

entre atores diversos, como os cidadãos “comuns”, os funcionários públicos, as lideranças comunitárias, os dirigentes sindicais e os prestadores de serviços”. (WAMPLER, 2011, p. 49).

A efetividade enquanto processo deliberativo ou qualidade do processo deliberativo é o estudo que consiste na problematização da forma como se garante ou se há condições e possibilidades para que se efetive a participação social na gestão da política, buscando compreender quais os meios existentes para que determinada IP funcione para atender as suas finalidades sobre a política a que se referem, e ainda com base nos estudiosos sobre a efetividade deliberativa destacam-se três da democracia deliberativa que implica da efetividade deliberativa e, portanto devem ser levadas em consideração nessa linha de estudos, sendo a igualdade deliberativa, publicidade e pluralidade, que consistem em diferentes aspectos de análise acerca das IPs, que nos ajudam a compreender os diferentes momentos deliberativos e ter a noção de efetividades das IPs. (ALMEIDA; CARLOS e SILVA. 2016).

Cunha e Almeida (2011) suscitam o debate sobre a qualidade do processo deliberativo, relacionando a deliberação que ocorre no interior das IPs ao conceito de efetividade. Nessa linha de estudos, o que se busca é analisar em que condições ocorre o processo deliberativo, quem delibera, o que é deliberado.

A importância em se estudar o processo deliberativo, objetivo comum de pesquisadores, é conhecer a dinâmica de funcionamento de conselhos e orçamentos participativos, por exemplo, avaliando se eles cumprem as suas funções e objetivos, qual seja a articulação entre sociedade civil e Estado em diferentes momentos deliberativos e a atuação do Estado frente a implementação das decisões tomadas pelas IPs.

Sendo assim é necessário conhecer “quem participa do processo, o modo de inserção dos diferentes sujeitos, os temas sobre os quais debatem e decidem, dentre outros aspectos, que podem demonstrar o conteúdo e o alcance da deliberação”. (ALMEIDA; CUNHA, 2011, p. 111).

Na análise do processo deliberativo, tem-se como pressuposto que a legitimidade das decisões sobre as políticas deve contar com aqueles que são afetados por elas, pois se as decisões são debatidas e todos os grupos tem oportunidade de participar das decisões sobre as políticas, as suas demandas entram em discussão e podem ser atendidas as suas necessidades. (HABERMAS,

2003, apud. ALMEIDA; CUNHA; 2011), sendo assim, para que as decisões se tornem legítimas, é necessário que as IPs se constituam como espaços inclusivos, onde as decisões são mediadas pelas discussões entre a sociedade civil e pelos representantes políticos que foram eleitos.

No deslocamento dessa linha de estudos, temos a questão da relevância dos momentos deliberativos nas políticas públicas, pois como já referido, são os diferentes momentos que conferem mais credibilidade nos temas debatidos, e o que ocorre em cada momento de operacionalização de uma IP, é fundamental para a sua efetividade, apresentando-se assim os seus impactos nas políticas públicas, sendo assim temos momentos deliberativos e momentos não deliberativos.

Almeida e Cunha 2016, ao discutirem sobre a problemática do processo deliberativo, trazem a discussão que a qualidade do processo deliberativo se verifica com a análise da efetividade deliberativa, pois é na qualidade da deliberação que ocorre o debate, tomada de decisões, e controle sobre as decisões que irão impactar nas políticas públicas, sendo assim, a forma como ocorre a deliberação é importante de ser analisada.

Almeida, Carlos e Silva (2016) buscando analisar a qualidade do processo deliberativo, adotam como aspecto fundamental a institucionalização da deliberação, a partir da forma como as IPs organizam suas regras e seu funcionamento, se atentando então a questão do desenho institucional das IPs, ou seja, a sua estrutura e regras de funcionamento.

Há ainda estudiosos que avançam na pesquisa sobre o desenho institucional, se detendo das atas produzidas pelas IPs para compreender a qualidade do processo argumentativo, pois nas atas se registra o que foi debatido em uma reunião de um determinado conselho, ou seja, o que foi deliberado, considerando-se sempre os limites e possibilidades das IPs. (ALMEIDA, CUNHA e SILVA, 2016).

No estudo de Carlos, Almeida e Silva (2016) criou-se um índice de efetividade da participação social nos conselhos municipais de assistência social no Brasil, selecionando-se para isso três níveis analíticos, sendo eles a institucionalização, a deliberação e a representação, incluindo na pesquisa importantes variáveis:

[...]relacionadas à institucionalização dos procedimentos nos conselhos aos resultados dos seus processos deliberativos em termos do alcance de suas decisões, bem como permitiu contemplar algumas variáveis consideradas preditoras da qualidade da tomada de decisão. (ALMEIDA, CUNHA e SILVA, p. 06, 2016).

A institucionalização consiste no nível de institucionalização dos conselhos e como eles foram estruturados, e quanto mais institucionalizado é o conselho, mais capacidade de se tornar efetivo, pois funciona conforme suas regras, e sem a garantia de operacionalização conforme suas regras, dependeria da conjuntura.

A deliberação, se trata dos impactos das decisões dos conselhos na política de assistência social, bem como os rebatimentos da institucionalização dos conselhos nas tomadas de decisões.

A representação é o debate que se origina com a nova organização política em que os conselhos garantem o direito de participação social na política, estabelecendo-se novas relações entre o estado e a sociedade por meio dos conselhos.

Foi realizada uma coleta de dados sobre o funcionamento dos conselhos gestores de 5.178 municípios do país, no senso Suas 2012, no qual se obtém informações gerais sobre o funcionamento dos conselhos, utilizando-se, portanto, dos dados que forneceram informações sobre a operacionalização adequada dos espaços de controle social, para se comparar de forma geral o funcionamento dos conselhos municipais de assistência social.

Com a análise dos subníveis, pôde-se aferir grande variação nos conselhos de assistência social em todo o país, apontando a sua fragilidade. O melhor índice foi o de institucionalização, seguido da deliberação, e o mais frágil foi o índice da representação. A representação obteve valores baixos na maioria dos municípios brasileiros, a deliberação obteve valores baixos, porém mais equilibrados que o nível de representação, e a institucionalização que obteve valores médios e altos em sua maioria.

Outros estudos ainda pouco aprofundados têm como foco de análise os impactos das IPs na organização da sociedade civil. A participação por meio das Instituições não só oferece a possibilidade de inclusão dos interesses de toda a sociedade na política, mas também exige que toda sociedade ou grupos sociais se organizem para participar efetivamente desses espaços, visto que as IPs dispõem de diferentes formas de participação e determinados perfis dependendo da instituição. (BORBA, 2011).

Com a disseminação das IPs, a partir da CF 88, a sociedade além de participar da política através de mobilizações sociais, passam a se organizar de outra forma, pois tem o dever e o direito de se inserir nos assuntos e decisões

acerca da política. Foi então, através dos mecanismos de participação social que toda a sociedade tem novas possibilidades de estar presente nos assuntos que se referem a política, e para isso, tem a necessidade de se organizar para atuar nos meios de participação social, levando a discussão suas demandas e ideias, as quais podem ser tomadas como alvo de alguma área de políticas públicas, atendendo-se assim as demandas sociais, quando os governos passam a operar a política voltada às demandas que a sociedade propõe.

Nas IPs, com o amplo debate sobre as políticas públicas, a sociedade em conjunto passou a apresentar novas demandas, e assim novos conteúdos sobre as políticas a serem implementadas pelo governo, e conseqüentemente, os cidadãos podem melhorar sua capacidade de participar da política, fiscalizando a destinação dos recursos e propondo ideias e projetos.

Nos conselhos, a sociedade elege representantes, assim se organizando para que esse representante discuta as demandas diversas da comunidade local ou grupo social até chegar aos representantes da sociedade que estão nos poderes instituídos. Sendo assim, quando se coloca a função fiscalizar ou formular políticas públicas, a sociedade civil além de estar para debater com os representantes eleito por voto, bem como a colaboração dos cidadãos, os líderes das OSCs, os dirigentes sindicais e os representantes do governo para criar novas soluções para os problemas atuais (WAMPLER, 2011, p. 47).

Ao se analisar os impactos na organização da sociedade civil, é importante considerar que a operacionalização das IPs se dá também em decorrência dos movimentos sociais, pois é através das mobilizações sociais que se apresentam as principais demandas da sociedade, seja por grupos sociais ou comunidades com interesses comuns, que os levam a apresentar suas demandas aos representantes políticos, podendo desta forma aproximar os representantes do governo e dos cidadãos.

A efetividade enquanto os seus impactos na organização da sociedade civil, problematiza a forma como a sociedade se organiza e se mobiliza frente a demanda de serviços. É através das instituições participativas que a sociedade passa a ter a oportunidade de participar dos processos decisórios e ao mesmo tempo a sociedade tem o desafio de estabelecer uma relação com o poder público, sendo assim, a atuação dos atores sociais influencia no funcionamento das IPs. (TATAGIBA, 2011).

Nos deslocamentos mais recentes sobre a efetividade temos os chamados, outputs, ou seja, os estudos das IPs quanto ao que é produzido, e o que elas realizam ou efetivamente fazem.

Nesse estudo busca-se avaliar o que realmente as IPs produzem e seus padrões decisórios, pois, os processos decisórios, mesmo que não dizem respeito propriamente aos impactos das IPs, é indicador da capacidade e de incidência das decisões um conselho de políticas públicas, por exemplo, na política. (LAVALLE; VOIGT; SERAFIM; 2016).

Com base no estudo de Lavallo, Voight e Serafim, 2016, sobre os conselhos municipais de Guarulhos, que tem como objetivo debater a produção decisória dos conselhos, foi elaborado um censo da produção decisória dos conselhos, analisando-se os atos administrativos entre os anos de 2005 e 2011, outro censo sobre a produção decisória dos conselhos a variação da produção conforme o tempo de operacionalização do conselho e o tipo de conselho e os possíveis efeitos dos conselhos por meio dos índices de produção e de incidência nas políticas públicas. (LAVALLE; VOIGT; SERAFIM; 2016).

Os conselhos são plausíveis de serem analisados, pois são instituições que ganharam grande espaço principalmente nos municípios, em todo o país, adentrando diversas áreas temáticas e de políticas e se tornou um mecanismo de controle social.<sup>23</sup>

Os conselhos de Guarulhos, em sua maioria, foram criados a partir de 2001, e as suas experiências se tornaram muito reconhecidas, inclusive fora do Brasil. Com a grande atuação dos conselhos, o estudo consiste em apontar os padrões decisórios. Nesse sentido, podem ser utilizadas as atas produzidas nas reuniões dos conselhos de políticas públicas.

Observaram-se os padrões decisórios e seus focos deliberativos em função da área de políticas públicas, bem como a influência do período de institucionalização e o que os conselhos efetivamente produzem, para se mensurar os impactos dos conselhos nas políticas públicas, conforme os índices de produção.

Foram avaliados primeiramente quais os tipos de conselhos existentes nos municípios de todo território brasileiro Brasil, em três conjuntos, e na presença maior

---

<sup>23</sup> Em 1991, apenas na Região Sul havia, em média, mais de um conselho por município. Nove anos depois, todas as regiões brasileiras possuíam mais de 1,5 conselho por município e, em 2010, essa cifra elevou-se para 3,9 no Nordeste, 4 no Norte e mais de 5 no Centro-Oeste (5,2), Sudeste (5,7) e Sul (5,7). (Gurza Lavallo e Barone, 2015).

ou menor de conselhos de indução Federal<sup>24</sup>. Essa estratégia metodológica de estudo pode ser eficiente e contribui com a literatura sobre a questão da efetividade das IPs:

Os resultados mostram que a estratégia metodológica adotada é promissora não apenas por sua capacidade de permitir comparações sistemáticas e acúmulo de conhecimento, mas também porque sugere correções importantes nos diagnósticos da literatura sobre o funcionamento dos conselhos. Revelam padrões decisórios consistentes, bem como a importância do ciclo de vida no amadurecimento dos conselhos – entendido como a produção de repertórios de decisões diversificados, balanceados e com mais capacidade de incidência em suas respectivas áreas de políticas. (LAVALLE; VOIGT; SERAFIM; 2016 p.04).

Ao se comparar os conselhos como no caso do estudo realizado em Guarulhos, aferiu-se que eles apresentam uma produção desigual, pois, conselhos como o CMDCA e o CMAS produzem muito mais decisões do que outros conselhos, e ainda, mais da metade dos conselhos estudados tiveram produção decisória muito abaixo em relação a outros, em função de sua tipologia. (LAVALLE; VOIGT; SERAFIM; 2016, p.04).

Porém, pode-se reiterar que mesmo conselhos que provavelmente teriam menor produção decisória, que pouco se expandiram no território nacional e com baixa indução federal acabam produzindo mais do que alguns conselhos mais estruturados, visto que as atividades realizadas pelos conselhos e sua potencialidade de incidência nas políticas públicas são diversas conforme a área de política a que se referem.

Ainda nesse estudo, analisando-se o tipo de decisões dos diferentes conselhos, classificadas em cinco categorias, sendo elas, definição geral da política, fiscalização da política, gestão administrativa, autorregulação e gestão, e regulação de outras instâncias.

A gestão administrativa e autorregulação e gestão são as categorias que tem mais peso nas decisões dos conselhos. Na definição geral da política e fiscalização da política, colocam-se como categoria de controle das decisões antes e depois da deliberação, respectivamente. Por último, a categoria regulação de outras instancias, se refere ao controle do funcionamento e organização das instâncias de participação social, definição dos representantes, fiscalizando as ações e processos eleitorais. (LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2016).

---

<sup>24</sup> O grau de indução federal é medido pela existência de mecanismos que favorecem a expansão dos conselhos.

Outra variável utilizada nesse estudo e muito discutida na literatura sobre a questão da efetividade, é a variação dos padrões decisórios determinados pelo tempo de operacionalização da IP, bem como a variação no índice de produtividade e incidência na política de que se tratam.

Pode-se concluir que a variável institucionalização, observada na literatura sobre efetividade, é fundamental na avaliação da produção decisória. Conselhos que tem mais tempo de existência e, portanto, mais institucionalizados, tem maior produção decisória, logo, tem mais possibilidade de incidência sobre as políticas públicas.

Conforme Lavallo, Voigh e Serafim (2016) nos primeiros anos de institucionalização dos conselhos, mesmo os que mais se expandiram no território nacional e tem alta indução federal, tem baixa produção decisória, e passam a produzir mais decisões a partir de doze anos de sua existência. Porém, conselhos que menos se expandiram no país podem levar mais tempo para ser mais institucionalizados e conseqüentemente produzir mais atos normativos e incidir sobre a política a que se destinam.

Nesse estudo o foco de análise foi o que realmente os conselhos produzem, através das atas. Com essa análise, podemos mensurar não só o conhecimento sobre o que os conselhos realmente fazem, mas também como os conselhos funcionam, contribuindo com a literatura sobre as IPs. (LAVALLE; VOIGT; SERAFIM; 2016).

Esses estudos contribuem em suas diferentes formas, conhecermos a amplitude de aspectos e formas diversas nas quais as IPs podem ser abordadas, e se aproximar das formas em que se empreendem os principais estudos na literatura especializada, a fim de conhecermos como se dá essa agenda de estudos e quais as metodologias de estudos esboçada pelos pesquisadores contemporâneos, buscando responder as lacunas existentes sobre a temática.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do estudo da efetividade das IPs, com base nos principais autores da literatura no Brasil sobre a temática, podemos conhecer como esses estudiosos operacionalizaram suas pesquisas e quais os aspectos analíticos mais utilizados, para se mensurar o quão efetivas são as IPs, bem como contribuir para aprimorar as futuras pesquisas sobre a efetividade das IPs, ajudando, também, a aperfeiçoar as próprias instituições.

As IPs compreendem os mecanismos de participação social na política, como os conselhos de direitos, conferências, planos diretores, orçamentos participativos, planos plurianuais, que foram criados ao se regulamentar na CF 88, o direito e dever da sociedade de participar da política. Após os incontáveis movimentos sociais, e o período de repressão pelo qual o país passou de 1964/85, e uma série de disputas políticas, a sociedade civil passou então a ter novas relações com os governantes. Por meio das IPs.

Essas instituições tornam os processos decisórios sobre as políticas públicas mais democráticas, pois a sociedade passa a participar de forma direta nas deliberações sobre as políticas, ocorrendo reuniões e conferências, por exemplo, onde todos tem a possibilidade de representar seus interesses e demandas.

Com o surgimento e expansão das IPs logo após a vigência da CF 88, e principalmente a partir dos anos 90, tivemos várias pesquisas sobre as IPs, que conforme os autores pesquisados podem ser definidas três ondas de estudos. Em um primeiro momento, os pesquisadores tiveram como foco, como essas instituições iam de encontro os ideais democráticos e as suas funções na operacionalização da democracia. Na segunda onda de estudos, tivemos as pesquisas sobre o que as instituições participativas realizavam e quais as suas experiências. Já na terceira onda de estudos temos as pesquisas mais atuais sobre as IPs, que é a questão da efetividade tratada neste trabalho.

Sendo assim, podemos perceber que há um grande volume de estudos sobre as IPs, e diferentes focos de análise, e que contribuem para analisar os diferentes aspectos das Instituições.

Os diferentes aspectos de análise nos permitam permitem conhecer o que tornam as instituições efetivas, o que elas realizam, e como elas funcionam. Neste trabalho foram utilizados importantes aspectos de análise, utilizados por pesquisadores que discutem a questão da efetividade das IP, sendo eles o processo

deliberativo, os impactos das IPs na organização da sociedade civil, a efetividade enquanto ao que é produzido, a efetividade enquanto resultado, todos relacionados ainda com a questão do Desenho Institucional, que é fundamental nas pesquisas acerca das IPs. Com o conjunto desses aspectos de análise, as pesquisas nos permitem mensurar o quão efetivas são as IPs, e quais as melhorias que ocorrer na sua operacionalização, considerando ainda a conjuntura em que operam.

Com o estudo, percebe-se o que tornam as IPs mais efetivas, como a institucionalização, que diz respeito sobre o tempo de operacionalização e como uma instituição está bem definida quanto suas funções e produção de atos normativos, ou seja, está bem institucionalizada. A deliberação, amplamente discutida por pesquisadores da teoria democrática e sobre a questão da efetividade, é fundamental pois é o aspecto no qual se analisa principalmente, como ocorre a formulação das políticas públicas, e as relações entre estado e sociedade civil por meio das IPs. A representação é o foco em quem participa das instituições, quem representa seus interesses e qual a influência destes na formulação, implementação e fiscalização das políticas públicas. que no seu conjunto nos permitem mensurar o quão efetiva são as IPs.

Como forma de aprimorar as técnicas e metodologias de análise, os estudiosos vêm buscando refinar seus métodos de análise a fim de encontrar respostas acerca da efetividade das IPs, ou seja, quais ou seus impactos nas políticas, e quais as melhorias que podem então ocorrer nas instituições.

Esses estudos sobre a efetividade nos possibilitam conhecer e construir novas formas de se analisar as IPs e utilizá-las ainda como modelo de pesquisa. Sendo assim, com o levantamento de dados, elaboração de índices, conhecimento do que ocorre no interior das IPs, a produção decisória e as variáveis institucionais, podemos ter resultados sobre a efetividade das IPs, e propor as medidas necessárias para que se tornem mais efetivas.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Carla; CARLOS, Euzeneia; SILVA, Rafael da. Efetividade da participação nos conselhos municipais de assistência social do Brasil. **Opinião Pública**, [s.l.], v. 22, n. 2, p.250-285, ago. 2016. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/1807-01912016222250>.
- ALMEIDA, Debora C. Rezende de. 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. V. 7. 372 p.
- ARANTES, Rogério B; MOREIRA, Thiago M. Q.. **Democracia, instituições de controle e justiça sob a ótica do pluralismo estatal**. 2019. Disponível em: <Rogério B. Arantes2 Thiago M. Q. Moreira3>. Acesso em: 03 dez. 2019.
- AVRITZER, Leonardo. **Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política**. 2012. Disponível em: <file:///C:/Users/Uem/Downloads/a06v18n2.pdf>. Acesso em: 03 dez. 2019.
- BRASIL. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL**. 1988. Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nos 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo no 186/2008.. Disponível em: <[https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88\\_Livro\\_EC91\\_2016.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf)>. Acesso em: 03 dez. 2019.
- BORBA, Julian. Participação política como resultado das instituições participativas: oportunidades políticas e o perfil da participação. In: PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. V. 7. 372 p.
- CAMPOS, Geraldo Adriano G. de. Participação e representações não avaliativas: a produção de significados nas experiências participativas. In: PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. V. 7. 372 p.
- 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. V. 7. 372 p.
- 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. V. 7. 372 p.
- KINZO, Maria D'alva G.. A democratização brasileira: um balanço do processo político desde a transição. **São Paulo em Perspectiva**, [s.l.], v. 15, n. 4, p.3-12, dez. 2001. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0102-88392001000400002>.

KLEBA, Maria Elisabeth et al. O papel dos conselhos gestores de políticas públicas: um debate a partir das práticas em Conselhos Municipais de Chapecó (SC). **Ciência & Saúde Coletiva**, [s.l.], v. 15, n. 3, p.793-802, maio 2010. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s1413-81232010000300022>.

LAVALLE, Adrian Gurza; VOIGT, Jessica; SERAFIM, Lizandra. **O que Fazem os Conselhos e Quando o Fazem? Padrões Decisórios e o Debate dos Efeitos das Instituições Participativas**. *Dados*, [s.l.], v. 59, n. 3, p.609-650, set. 2016. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/00115258201687>.

PARANÁ. FUNDAÇÃO DE AÇÃO SOCIAL (FAS). (Ed.). **CMAS - Conselho Municipal de Assistência Social**. 2018. Disponível em: <<https://fas.curitiba.pr.gov.br/conteudo.aspx?id=44>>. Acesso em: 06 dez. 2019.

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. V. 7. 372 p.

PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. V. 7. 372 p.

ROCHA, Roberto. **A GESTÃO DESCENTRALIZADA E PARTICIPATIVA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL**. 2009. *Revista Pós Ciências Sociais*. v. 1 n. 11 São Luis/MA. Disponível em: <<http://www.periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/view/790>>. Acesso em: 03 dez. 2019.

ROJAS BUVINICH, Danitza Passamai. **O mapeamento da institucionalização dos conselhos gestores de políticas públicas nos municípios brasileiros**. *Rev. Adm. Pública* [online]. 2014, vol.48, n.1, pp.55-82.

SANTOS, Julio Vitor Menezes dos et al. Análise da Efetividade dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas Quanto ao Aprofundamento Democrático no Município de Campina Grande – PB. **Rp3 - Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, [s.l.], v. 2, n. 09, p.67-92, 6 mar. 2017. *Revista de Pesquisa em Políticas Publicas*.

SIMÕES, Carlos. **Curso de Direito do Serviço Social**. 7 ed. São Paulo: Cortez, 2014. – (biblioteca básica do Serviço Social; v. 3).

TATAGIBA, Luciana Ferreira. A questão dos atores, seus repertórios de ação e implicações para o processo participativo. In: PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. V. 7. 372 p.

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. V. 7. 372 p.