

Princípios de governança pública e a participação, efetividade e institucionalização dos Conselhos Municipais

MARINO LUIZ EYERKAUFER

(Universidade do Estado de Santa Catarina)

SERGIO MARIAN

Universidade do Estado de Santa Catarina

ANA CAROLINA SEDLACEK

Universidade do Estado de Santa Catarina

VALKYRIE VIEIRA FABRE

Universidade do Estado de Santa Catarina

Resumo

A busca pela participação na elaboração e efetivação das políticas públicas tem ganhado força no atual cenário político do país, e com isso, a sociedade civil tem encontrado nos conselhos municipais um espaço para o exercício da cidadania e democracia, no qual podem participar da gestão de políticas públicas e controlar as ações do governo. Para analisar o funcionamento dos conselhos, são abordados neste artigo, três elementos: a participação dos conselheiros, a efetividade dos conselhos e a institucionalização. A governança pública possui características que, de alguma forma, devem se alinhar com estes elementos, pois está relacionada ao envolvimento da sociedade civil nas ações do Estado, promovendo um fortalecimento desta relação. Propõe-se neste estudo, uma análise dos princípios de governança pública e a sua influência com a participação, efetividade e institucionalização dos conselhos municipais. Efetuou-se um levantamento documental no site da Prefeitura Municipal de Ibirama-SC e a análise desses permitiu identificar que a maioria das características de governança pública, são plenamente atendidas pelos conselhos. Os resultados revelam que há nos conselhos boa participação, efetividade e institucionalização, logo, nota-se os princípios da governança.

Palavras chave: Governança pública, Participação, Efetividade, Institucionalização, Conselhos Municipais.

1 Introdução

A coordenação envolvendo características colaborativas está ganhando cada vez mais força no âmbito público, esse modelo é denominado de governança pública, que, de acordo com o Tribunal de Contas da União (TCU) (2014), compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle, que na prática servem para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.

Segundo Pardini, Gonçalves e Camargos (2013) governança pública é um mecanismo de fortalecimento das relações entre governo e comunidade. Bronstein, Fontes Filho e Pimenta (2017) afirmam que tal metodologia é visivelmente percebida nos conselhos municipais pois relaciona-se à processos transparentes e democráticos que levam ao aumento da confiança dos cidadãos na gestão pública.

De acordo com Abers e Keck (2008) os conselhos brasileiros são fruto de uma longa história de movimentos populares, que buscavam autonomia frente ao Estado e o desejo de contribuir para sua democratização. Segundo Santos (2000) os conselhos de gestão de políticas públicas são órgãos colegiados entre governo e sociedade que se disseminaram pelo Brasil na década de 90, a partir de sua regulamentação constitucional, proporcionando a ampliação da participação da sociedade nos espaços públicos e fazendo-se presente nos três níveis de governo, de forma especial no âmbito dos municípios.

Um conselho municipal é formado por membros ligados à órgãos governamentais e de organizações da sociedade civil organizada. Isso se denomina paridade, que pretende indicar que tanto os representantes da população quanto do poder público municipal têm força igual dentro do Conselho e deve funcionar como um órgão colegiado (Benelli & Costa-Rosa, 2012).

É inegável que a proposta de formação dos conselhos municipais de forma paritária tem virtudes, porém não garante por si só a participação, efetividade e institucionalização desses importantes mecanismos para a democracia. Alguns problemas são detectados nestes conselhos como a excessiva rotatividade de conselheiros que acaba atrapalhando seu bom funcionamento (Benelli & Costa-Rosa, 2012). Além disso, geralmente órgãos governamentais controlam as agendas dos conselhos, reduzindo assim, a chance de que membros da sociedade civil possam mudar o rumo das políticas (Tatagiba, 2002).

A literatura vem discutindo três categorias de análise sobre conselhos municipais no Brasil: a natureza da participação dos conselheiros; a efetividade dos conselhos; e o desenho institucional. Fernandes (2010) realizou um estudo em que desenvolveu a hipótese da influência do contexto político local na formação e trajetória dos conselhos em Porto Alegre e Salvador, utilizando tais elementos.

No presente estudo propõe-se uma análise dos princípios de governança pública e a sua influência com a participação, efetividade e institucionalização dos conselhos municipais. O estudo de caso foi realizado no município de Ibirama-SC, que possui 16 conselhos em funcionamento.

A contribuição científica do estudo vem ao encontro da recente discussão da *New Public Management* também conhecida no Brasil como governança pública, metodologia esta que vem ganhando força no atual cenário político do país, muito embora suas raízes remontam à constituição de 1988. O estudo é pioneiro na análise dos princípios de governança pública e a participação, efetividade e institucionalização dos Conselhos Municipais, e poderá servir de base para futuras investigações no campo de estudo. A contribuição prática e social do estudo encontra guarida no clamor da sociedade pela participação na elaboração e efetivação das políticas públicas.

A estrutura do artigo está dividida em cinco partes, na primeira contextualiza-se o objetivo do trabalho, na segunda e terceira seção são apresentados os fundamentos teóricos e a metodologia utilizada para o desenvolvimento do estudo. Já na quarta seção, apresentam-se os dados do estudo, bem como sua respectiva análise e, na quinta seção, faz-se algumas considerações finais.

2 Referencial Teórico

Para atender ao propósito do estudo, discute-se nesta seção temas para sua sustentação, tais como a conceituação de governança, a história dos conselhos municipais, bem como suas previsões legais. Além disso, discute-se sobre a participação, efetividade e institucionalização, características estas que devem estar presentes na gestão dos conselhos.

2.1 Governança pública

Conforme Dias (2012), a Governança Pública é um movimento que surge na administração pública do estado como instrumento de processos mais democráticos. Para Fonseca (2013) essa nova governança pública se consolida no terceiro milênio, marcada pela atuação estatal organizada em redes de cooperação, superando um modelo de gestão pública em que os Estados atuam, isoladamente, atendendo a questões locais.

Henn, Casagrande, Nunes, Leite e Picolli (2017) afirmam que o movimento de governança pública contribui para que o setor público configura-se como o coordenador executivo de um projeto de desenvolvimento baseado na visão integrada dos atores sociais, ou seja, além do próprio setor público também estão presentes o mercado e a sociedade civil. Afirmam ainda que a concepção de governança pública da convicção de que o Estado deixa de ser o principal responsável das decisões e ações políticas e administrativas, assumindo o papel de articulador.

Governança pública, portanto, se refere à capacidade do Estado de implementar as políticas necessárias para o alcance dos objetivos comuns e pressupõe o aperfeiçoamento da comunicação com a sociedade, para que sejam promovidas ações que garantam a maior atuação do cidadão e responsabilização dos agentes públicos (Oliveira & Pisa, 2015).

Pardini, Gonçalves e Camargos (2013, p. 41) conceituam governança pública como um “mecanismo de fortalecimento das relações entre governo e comunidades locais motivadas por processos de cooperação”. No entendimento de Matias-Pereira (2010), para existir a boa governança, deve estar presente o fator participação de todos os atores envolvidos: dirigentes, políticos, órgãos de controle e, em especial, a sociedade. O Banco Mundial (2008) sugere que são princípios da boa governança a legitimidade, equidade, responsabilidade, eficiência, probidade, transparência e *accountability*.

A legitimidade se refere ao princípio jurídico fundamental do Estado Democrático de Direito que amplia a incidência do controle para além da aplicação isolada do critério da legalidade (Brasil, 2012). O princípio da equidade visa garantir as condições para que todos tenham acesso ao exercício de seus direitos civis (liberdade de expressão, de voto, igualdade entre gêneros), os direitos políticos e sociais (saúde, educação, moradia, segurança) (Brasil, 2010).

A responsabilidade diz respeito ao zelo que os agentes de governança devem ter pela sustentabilidade das organizações, visando sua longevidade (Instituto Brasileiro de Governança Corporativa [IBGC], 2010). Eficiência é fazer o que é preciso ser feito com qualidade adequada ao menor custo possível (Brasil, 2010). Já o princípio da probidade trata do dever dos servidores públicos de demonstrar probidade, zelo, economia e observância às regras e aos procedimentos do órgão (Federação Internacional de Contadores [IFAC], 2013).

A transparência caracteriza-se pela possibilidade de acesso a todas as informações relativas à organização pública, sendo um dos requisitos de controle do Estado pela sociedade civil (TCU, 2014). *Accountability* é a obrigação que têm as pessoas ou entidades às quais se tenham confiado recursos, incluídas as empresas e organizações públicas, de assumir as responsabilidades de ordem fiscal, gerencial e programática que lhes foram conferidas, e de informar a quem lhes delegou essas responsabilidades (Brasil, 2011).

Uma das formas encontradas para atender a estas características e fazer com que a sociedade participe da gestão pública são os conselhos municipais, participação esta que promove processos transparentes e democráticos, além de um controle externo efetivo para produzirem, um conjunto de boas práticas que levem ao aumento da confiança dos cidadãos na gestão pública (Bronsteins, Fontes Filho, & Pimenta, 2017). Na próxima seção discute-se sobre a história dos conselhos, bem como suas características participativas e sua legislação.

2.2 Conselhos municipais

A crise dos anos 1980 trouxe propostas de reforma do Estado, que, então, voltou-se para a satisfação de necessidades básicas e de novas demandas da sociedade, deixando de lado definitivamente o modelo intervencionista e permitindo maior agilidade e eficiência em suas ações (Guimarães, 2000). Nessa reformulação das relações Estado-sociedade permite-se que a sociedade civil participe e exerça a gestão compartilhada das políticas públicas e o controle no nível de *accountability*. (Bresser-Pereira & Spink, 2007).

Segundo Abers e Keck (2008) os conselhos brasileiros são fruto de uma longa história em que tanto movimentos populares como burocratas reformistas desempenharam papéis importantes. Os movimentos sociais no Brasil caracterizam-se pela tensão entre a busca de autonomia frente ao Estado e o desejo de contribuir para sua democratização. Além disso, esses movimentos também buscaram assegurar que a nova constituição de 1988, garantisse a criação de mecanismos de participação direta em diversas áreas de políticas públicas.

A partir da Constituição de 1988, as reivindicações pela participação na gestão pública ficam cada vez mais evidentes e passam a objetivar a ampliação de direitos já definidos, a participação na gestão de direitos e interesses, a definição do tipo de sociedade em que se querem incluídos e a construção de uma nova relação da sociedade com o Estado (Dagnino, 1994).

O movimento de Saúde, um dos poucos movimentos populares que continuou avançando durante os anos 80, foi quem deu origem à ideia dos conselhos gestores. Esse movimento propôs a institucionalização de conselhos nos níveis municipal, estadual e nacional, o que possibilitou a participação da população na tomada de decisões sobre as políticas de saúde. Além disso, para assegurar que os representantes de Estado não dominassem tais conselhos, a garantia de “paridade” foi inserida na lei (Abers & Keck, 2008).

Segundo Benelli e Costa-Rosa (2012) um Conselho Municipal é formado por membros ligados à órgãos governamentais e de organizações da sociedade civil organizada, sendo que a população indica metade dos conselheiros e o poder público indica a outra parte, o que denomina-se paridade, ou seja, tanto os representantes da população quanto da prefeitura têm força igual dentro do Conselho, que deve funcionar como um órgão colegiado.

Além disso, deve-se buscar várias formas de democracia na participação, lutando contra desigualdades como a social, o sexismo e a racial (Santos, 2009). Portanto, os Conselhos de Gestão de Políticas Públicas são órgãos colegiados entre governo e sociedade que dispõem aos cidadãos, por meio de canais públicos, a integração e participação no processo de planejamento, formulação e controle das políticas públicas (Santos, 2000; Benelli & Costa-Rosa, 2012).

Para o conselho ser representativo, deve ser capaz de fornecer informações, ser contestável, compartilhar poder e servir de informante para o Estado, usando seu poder em nome da população. A legitimidade dos conselhos passa por questões como a transparência nas eleições dos conselhos, o próprio perfil dos eleitos, o processo de deliberação dos conselhos, a relevância ou própria existência do debate. (Crantschaninov, 2011).

Cada conselho possui normativas e objetivos específico de sua área de atuação, todavia, têm em comum a ênfase no que diz respeito à composição paritária entre governo e sociedade civil. A Constituição Federal de 1988, no art. 204, inciso II, assegura a “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (Brasil, 1988).

Todo conselho é criado por meio de um projeto de lei municipal que o institui e cria um fundo específico. De acordo com Assis (2009) cada conselho deve elaborar seu próprio regimento interno, especificando, dentre outros itens, como será o seu funcionamento prático, a composição da mesa diretora, realizações de reuniões, a participação de seus membros.

Para o melhor funcionamento dos conselhos, deve-se avaliar três importantes aspectos, a participação, a efetividade e a institucionalização. Essas características são discutidas na seção seguinte.

2.2.1 Participação, efetividade e institucionalização dos conselhos

De acordo com Viegas (2002) a participação popular visa estabelecer parcerias entre Estado e sociedade civil, para que, juntos, possam atingir um objetivo em comum, que é a melhoria das condições de vida da população. Corrobora Avritzer (2009) que instituições participativas são formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas.

A participação da sociedade civil é defendida inclusive na constituição de 1988, quando trata da segurança em seu artigo 144, afirmando que “a segurança pública, é dever do estado, com a participação de todos” (Brasil, 1988).

Fung e Wright (2003) afirmam que os processos participativos têm potencialidade de produzir efeitos positivos em termos de políticas porque, geralmente: a) agrupam indivíduos que possuem conhecimentos relevantes sobre os assuntos-alvo das decisões; b) incorporam indivíduos que vivenciam na prática os temas-alvo das decisões; c) regulam a tomada de decisão de modo que todos os participantes possam oferecer informações úteis sobre os temas-alvo das decisões e, assim, geram também decisões mais pactuadas; e d) encurtam a distância entre as decisões e sua implementação, na medida mesma em que reúnem e possibilitam pactos entre os diferentes agentes implicados com a implementação de decisões.

Em torno das instituições participativas, é importante buscar compreender se e como essas instituições e seus resultados têm respondido às expectativas legais, sociais e científicas, em torno dos seus efeitos como espaços deliberativos e participativos (Salles, 2017).

Desta necessidade surge o conceito de efetividade, que tem ganhado destaque dentro das teorias democráticas, visto que há uma tentativa de se compreender as dificuldades de implementação e funcionamento dessas instituições, reorientando as pesquisas para a busca de meios que garantam maior efetividade no seu funcionamento (Antonietto & Severi, 2015)

Para Avritzer (2009), duas principais linhas de pesquisa têm se firmado no país quando se trata de compreender a efetividade das instituições participativas, a primeira concerne à crescente preocupação com a relação entre as instituições participativas e as políticas públicas, ou seja, do seu resultado na produção de políticas concretas, e a segunda linha de pesquisas está voltada ao problema da efetividade da deliberação.

Já Ferro (2015), defende três principais linhas teóricas que se dedicam a analisar a efetividade da participação no Brasil: a teoria da democracia deliberativa, o campo das

políticas públicas e a teoria dos movimentos sociais. A primeira linha de pesquisa avalia a efetividade e a qualidade da participação a partir das instituições participativas, do ponto de vista de seu funcionamento, da qualidade deliberativa e dos condicionantes da sua efetividade. Já a segunda linha de pesquisas preocupa-se com os resultados da atuação das instituições. E a terceira linha desloca o objeto de estudo das instituições participativas para os diversos atores sociais que nelas atuam, com foco nos movimentos sociais (FERRO, 2015).

A efetividade trata do cumprimento da real função dos conselhos dentro dos princípios democráticos, afinal, é preciso que o conselho realmente seja efetivo em suas ações. Além da participação e efetividade, um conceito associado é o desenho institucional, que segundo Fung e Wright (2003), tem a capacidade de gerar êxito nos processos participativos.

Para Faria e Ribeiro (2011) as escolhas e as variações dos desenhos institucionais podem influenciar diretamente os resultados da participação política, ou seja, apontar quem está participando, quais assuntos são debatidos nas reuniões, como as discussões são feitas, com que frequência os participantes se reúnem para discutir sobre os assuntos, o porquê das escolhas de determinados temas e o monitoramento de questões relativas à discussão pública.

O desenho institucional possibilita compreender os avanços e limites de experiências participativas na promoção da gestão democrática. Com isso, é importante analisar o desenho institucional dos conselhos para entender o maior ou menor sucesso da experiência pela capacidade de realização prática dos princípios da democracia deliberativa, como: pluralismo, igualdade de participação e deliberação coletiva acerca das decisões de interesse público (Lüchmann, 2002).

Avritzer (2008) afirma que os desenhos institucionais das experiências participativas podem ser do tipo de baixo para cima, de partilha de poder e de ratificação. Comparando esses três tipos de desenho institucional, os desenhos do tipo de baixo para cima são os mais democratizantes e distributivos, já os desenhos de partilha de poder são os mais democratizantes em casos de oposição à participação por parte da sociedade política e, por fim, os desenhos de ratificação pública são os mais efetivos em termos de garantir sanções por parte do poder Judiciário e do Ministério Público.

É importante notar que o arranjo dessas três formas de desenho pode variar em pelo menos três aspectos: no modo como a participação se organiza; na forma como o Estado se relaciona com a participação; e, na maneira como as leis exigem do governo a implementação ou não da participação (Avritzer, 2008).

Diante do exposto, nota-se que os três elementos apresentados são fundamentais para o bom funcionamento dos conselhos. A participação popular possibilita o envolvimento da sociedade civil nas políticas públicas, sendo que, deve ser efetiva em seus resultados, buscando por meio do desenho institucional, gerar êxito em suas ações.

3 Metodologia

O estudo tem por objetivo a análise dos princípios de governança pública e a sua influência com a participação, efetividade e institucionalização dos conselhos municipais. Essa análise foi realizada no município de Ibirama-SC que possui 16 conselhos em funcionamento.

Utilizou-se a pesquisa bibliográfica para obtenção dos dados e informações, com a elaboração do arcabouço teórico que aborda a governança pública e as características presentes nos conselhos municipais. Trata-se de uma pesquisa descritiva quanto aos objetivos e predominantemente qualitativa quanto à análise dos dados.

Os dados levantados foram extraídos do site da Prefeitura Municipal de Ibirama - SC, no qual foram coletados os dados dos conselhos referente aos anos de 2016 e 2017 e a coleta

foi realizada entre os meses de setembro e dezembro de 2017. A Tabela 1 apresenta os documentos analisados, os dados extraídos, e ainda, qual elemento busca analisar.

Tabela 1

Descrição da análise documental para coleta de dados

Documento	Dados extraídos	Elementos de análise
Leis de criação e Regimentos internos dos Conselhos	Nº de membros	Institucionalização
	Funcionamento	
	Nº de reuniões previstas	
Atas	Frequência	Participação
	Palavra-livre	
Relação dos conselheiros (contatos)	Comunicação	Efetividade
Convocação de reuniões (pauta)	Assuntos	

Para a analisar se os conselhos atendem aos elementos da governança, utiliza-se os termos: Verifica-se; Verifica-se parcialmente; e Não se verifica, sendo que o primeiro indica que os conselhos em geral atendem ao respectivo elemento, o segundo atende parcialmente e o terceiro, não atende.

4. Dados do estudo

O município de Ibirama está situado no Vale do Itajaí, em Santa Catarina e contém aproximadamente 18.500 habitantes. De acordo com os dados do site do município sua colonização foi em 1897 por alemães, sendo emancipada somente em 1934. O município conta com um potencial turístico e a base de sua economia é composta por indústria (56,6%), comércio (24,4%), serviços (7,8%) e agropecuária (10,2%).

Os Conselhos Municipais foram criados no município de Ibirama, por lei a partir de 1992, são ligados a várias secretarias e setores administrativos e atualmente conta com 16 conselhos em funcionamento, representados no Tabela 2.

Tabela 2

Descrição dos Conselhos Municipais

Conselho	Nº membros	Legislação
Conselho de Alimentação Escolar – CAE	7 membros titulares com seus respectivos suplentes	Lei nº 2.087/2000, alterado para a lei nº 2.990/2013
Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS	8 membros titulares com seus respectivos suplentes	Lei nº 2.818/2011, alterado para a lei nº 3.207/2015
Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência – CMDPD	12 membros titulares com seus respectivos suplentes	Lei nº 3.249/2016
Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural – CMDR	16 membros titulares com seus respectivos suplentes	Lei n.º 1.992/ 1997, alterado para a Lei nº 3.124/2014 e Lei nº 3.180/2015 auxiliar
Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico – COMDECON	12 membros titulares com seus respectivos suplentes	Lei nº 1.983/1997, alterado pela Lei nº 3.139/2015
Conselho Municipal de Saneamento – COMUSA	10 membros titulares com seus respectivos suplentes	Lei nº 2.444/2006, alterado pela Lei nº 3.144/2015
Conselho Municipal de Trânsito – COMUTRAN	10 membros titulares com seus respectivos suplentes	Lei nº 2.659/2009

Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente – CONDEMA	14 membros titulares com seus respectivos suplentes	Lei nº 2.162/2001, alterado pela Lei nº 3.139/2015
Conselho Municipal de Proteção e Defesa Civil – CONMPDEC	20 membros titulares com seus respectivos suplentes	Lei nº 3.226/2016
Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA	8 membros titulares com seus respectivos suplentes	Lei nº 2.697/2009, alterado pela Lei nº 3.106/2014
Conselho Municipal de Cultura – CMC	12 membros titulares com seus respectivos suplentes	Lei nº 2.735/2010, alterado pela Lei nº 3.203/2015
Conselho Municipal da Educação – COMED	10 membros titulares com seus respectivos suplentes	Lei nº 1.985/1997, alterado pela Lei nº 3.247/2016
Conselho FUNDEB	12 membros titulares com seus respectivos suplentes	Lei nº 2.482/2007, alterado pela Lei nº 2.593/2008
Núcleo Gestor de Planejamento Territorial – NGPT	11 membros titulares com seus respectivos suplentes	Lei complementar nº 65/2007, alterado pela Lei complementar nº 114/2012
Conselho Municipal da Saúde – CONSAUDE	12 membros titulares com seus respectivos suplentes	Lei nº 1.455/1992, alterado pela Lei nº 2.965/2013
Conselho Municipal do Idoso - CMI	12 membros titulares com seus respectivos suplentes	Lei nº 3.237/2016

Cada conselho municipal tem sua própria legislação e regimento interno, onde constam: finalidade, competências, organização, composição, atribuições, funcionamento e disposições gerais. Nota-se, na Tabela 1, que o conselho com o menor número de participantes tem sete membros efetivos e o maior 20 membros efetivos.

A paridade dos conselhos, isto é, a igualdade de representantes do poder público e da sociedade civil, é importante para garantir que as decisões sejam tomadas visando a satisfação de ambos os lados. Na Tabela 3 é possível identificar a representação das esferas, assim como dos gêneros. Optou-se por apresentar a totalidade dos membros, sejam efetivos e suplentes.

Tabela 3

Representação da esfera e do gênero dos Conselhos Municipais

Conselho	Esfera			Gênero			
	Govern.	Não govern.	Total	Fem.	%	Masc.	%
CAE	6	8	14	14	100%	0	0%
CMAS	8	8	16	10	63%	6	38%
CMDPD	12	12	24	16	67%	8	33%
CMDR	16	16	32	8	25%	24	75%
COMDECON	12	12	24	5	21%	19	79%
COMUSA	10	9	19	0	0%	19	100%
COMUTRAN	10	10	20	4	20%	16	80%
CONDEMA	14	14	28	9	32%	19	68%
CONMPDEC	20	20	40	11	28%	29	73%
CMDCA	8	8	16	9	56%	7	44%
CMC	12	12	24	14	58%	10	42%
COMED	10	10	20	10	50%	10	50%
FUNDEB	14	10	24	16	67%	8	33%
NGPT	12	10	22	9	41%	13	59%
CONSAÚDE	6	18	24	12	50%	12	50%
CMI	12	12	24	16	67%	8	33%

Ao analisar a representação por esfera, nota-se que na maioria dos conselhos, é feita de forma paritária, sendo que nos conselhos COMUSA, FUNDEB e NGPT a representação governamental é maior, e nos conselhos CAE e CONSAUDE, a representação não governamental, é maior. Isso significa que, 69% dos conselhos municipais estudados, têm uma representação paritária.

Os dados da Tabela 3 foram extraídos das listas de contato disponibilizados no site. Notou-se que alguns membros nomeados estão como representantes de entidades da comunidade civil organizada, porém, as mesmas pessoas também possuem vínculo com órgãos públicos, o que deve ser considerado para a efetividade dos conselhos.

Quanto ao gênero, é possível perceber que a representação, na maioria dos conselhos é desigual, somente os conselhos COMED e CONSAÚDE, possuem igualdade nesta representação. Percebe-se também que o conselho CAE possui somente representantes do gênero feminino e o conselho COMUSA, somente do gênero masculino, o que remete-se a pensar que, há um certo preconceito ou exclusão de gênero nestes conselhos. Ressalta-se a importância na democracia da participação, tanto de gênero como social e racial (Santos, 2010).

Essa reflexão quanto a representatividade nos conselhos vem ao encontro no conceito de participação, uma vez que está relacionada a necessidade de envolvimento do Estado e da sociedade civil para buscar atingir objetivos comuns (Viegas, 2002).

Visto a importância da participação nos conselhos municipais, é essencial acompanhar seu funcionamento, ou seja, se seus resultados estão sendo efetivos (Salles, 2017). A tabela 4 apresenta o acompanhamento e frequência nas reuniões realizadas e participação.

Tabela 4
Frequência das reuniões e participação

Conselho	Reuniões			Frequência					
	Legislação	Realizado		2016			2017		
		2016	2017	Efe.	Supl.	Total	Efe.	Supl.	Total
CAE	mensal (12)	9	12	65%	49%	114%	63%	44%	107%
CMAS	mensal (12)	10	11	44%	4%	48%	47%	22%	68%
CMDPD	bimestral (6)	1	5	50%	33%	83%	33%	25%	58%
CMDR	trimestral (4)	5	3	56%	30%	86%	61%	31%	92%
COMDECON	mensal (12)	12	8	39%	17%	55%	49%	12%	61%
COMUSA	bimestral (6)	7	4	41%	19%	60%	25%	23%	48%
COMUTRAN	mensal (12)	8	10	34%	31%	65%	39%	19%	58%
CONDEMA	bimestral (6)	6	3	39%	14%	54%	57%	17%	74%
CONMPDEC	trimestral (4)	3	4	52%	32%	83%	41%	25%	63%
CMDCA	mensal (12)	19	13	37%	19%	56%	54%	15%	69%
CMC	trimestral (4)	4	0	63%	21%	83%	0%	0%	0%
COMED	mensal (12)	9	7	37%	17%	54%	34%	19%	53%
FUNDEB	mensal (12)	9	8	41%	16%	58%	15%	13%	27%
NGPT	mensal (12)	13	9	43%	5%	48%	64%	18%	82%
CONSAUDE	mensal (12)	9	13	57%	33%	92%	60%	30%	90%
CMI	mensal (12)	0	3	0%	0%	0%	36%	25%	61%

Em relação ao número de reuniões realizadas, nos anos de 2016 e 2017 alguns conselhos aumentaram o número de reuniões e outros diminuíram, percebendo-se um certo

equilíbrio. Ao comparar o número de reuniões previstas na legislação de cada conselho e as que foram realizadas, nove conselhos (CAE, CMDR, COMDECON, COMUSA, CONDEMA, CONMPDEC, CMDCA, NGPT E CONSAUDE) atingiram ou ultrapassaram o número de reuniões prevista em um dos dois anos. Os outros sete conselhos (CMAS, CMDPD, COMUTRAN, CMC, COMED, FUNDEB e CMI) ficaram abaixo no número de reuniões previstas.

Ao analisar a frequência das reuniões, nota-se que, o conselho CMC no ano de 2017 e o CMI no ano de 2016 estão zerados, isto porque, o CMC estava passando por processo de alteração de conselheiros e o CMI iniciou suas atividades somente em 2017.

Tirando esses dois conselhos que não são passíveis de análise, seis conselhos aumentaram sua frequência total (CAE, CMAS, CMDPD, COMUTRAN, CONMPDEC e CONSAUDE) e 7 diminuíram (CMDR, COMDECON, COMUSA, CONDEMA, CMDCA, COMED, FUNDEB e NGPT). Analisando o ano de 2017, nota-se que a grande maioria dos conselhos possui frequência acima de 50%, e somente os conselhos COMUSA e FUNDEB apresentam frequência abaixo desse percentual.

Nota-se ainda que nos dois anos analisados, seis conselhos apresentam um índice significativo de participação dos suplentes. De certa forma esta participação é positiva, uma vez que a nomeação de suplentes tem a função de suprir a falta do titular nas reuniões. Por outro lado, a descontinuidade de participação tanto dos efetivos quanto dos suplentes faz com que determinadas situações, decisões possam ser tomadas sem o devido conhecimento que apenas a continuidade de participação permite.

Quanto a presença dos conselheiros não chega a 50%, não há quórum, no qual a reunião deve ser concluída e remarcada, prejudicando assim a deliberação de temas, fato que resulta em atraso no andamento das ações. Esse processo é identificado duas vezes no COMUSA, três vezes no COMUTRAN, uma vez no CONMPDEC e uma vez no COMED.

Cabe ressaltar que para medir a participação e efetividade nos conselhos, é necessária a análise institucional para apontar quem de fato está participando, quais assuntos são debatidos nas reuniões, como as discussões são feitas, o porquê das escolhas de determinados temas e o monitoramento de questões relativas à discussão pública (Faria & Ribeiro, 2011).

Para esse monitoramento, analisou-se as pautas das reuniões. Nota-se que majoritariamente a pauta é constituída de assuntos de interesse do executivo municipal, representados pelas pastas as quais os conselhos estão ligados. A inclusão de pauta por qualquer membro está prevista em todos os regimentos dos 16 conselhos, todavia, destaca-se a falta de iniciativa dos membros, principalmente não governamentais, em introduzir assuntos de interesse das entidades pelas quais foram indicados ao conselho, logo a comunidade.

Além disso, analisou-se o uso da palavra livre nas atas de 2017, na qual é possível perceber que, a palavra livre é utilizada em quase todos os conselhos, sendo que somente três dos 16 conselhos não fizeram nenhum uso. O uso da palavra livre estimula a participação e exposição de ideias dos conselheiros.

Outro ponto importante a se destacar é a forma como a comunicação entre os conselheiros é feita. Contatou-se que esta é feita por meio de telefone e e-mail, sendo que 12% utilizam-se da comunicação por telefone, 3% por e-mail e 85% de ambos os meios. A comunicação é de suma importância para o bom funcionamento dos conselhos, já que auxiliam no processo agendamento e reuniões e encaminhamento de materiais.

É possível perceber uma visível preocupação em atender aos princípios da participação, efetividade e institucionalização, e ao mesmo tempo à governança. Para aprofundar a análise e identificar se os conselhos atendem de fato aos elementos, utiliza-se os termos: Verifica-se; Verifica-se parcialmente; e Não se verifica. A Tabela 5 apresenta o enquadramento dos conselhos analisados e as características da governança.

Tabela 5

Atendimento as características da governança

Elemento	Característica da governança	Análise	Descrição da análise
Participação	Equidade	Verifica-se parcialmente	A paridade governamental está presente na maior parte dos conselhos. A paridade de gênero, por sua vez é respeitada somente em dois conselhos.
Efetividade	Responsabilidade	Verifica-se	Esta característica é atendida pela frequência dos conselheiros nas reuniões, a qual é respeitada pela grande maioria dos conselhos.
	Eficiência	Verifica-se parcialmente	A eficiência dos conselhos pode ser medida pelos assuntos abordados, a participação desde a indicação da pauta até nas discussões nas reuniões, inclusive na palavra livre.
Institucionalização	Probidade	Verifica-se parcialmente	O zelo pelas regras é percebido no cumprimento das reuniões previstas legalmente. O cumprimento desta característica é razoável, pois há um equilíbrio entre os conselhos que respeitam a legislação.
	Transparência	Verifica-se	A grande maioria das informações obtidas nesta pesquisa foram encontradas no site da prefeitura, o que significa o atendimento à esta característica.
	Accountability	Verifica-se	Essa característica é atendida pelo estatuto interno dos conselhos, o qual, todos possuem.
	Legitimidade	Verifica-se	Todos os conselhos respeitam a lei de seus respectivos conselhos, bem como, possuem regimento interno.

Ao analisar as características encontradas nos conselhos analisados, percebe-se que quatro das sete características são atendidas pelos conselhos e três características são atendidas parcialmente. Nota-se que não houve característica não atendida e, conseqüentemente, aos elementos analisados.

Portanto, 57% das características foram atendidas totalmente e 43% atendidas parcialmente, configurando um cenário positivo quanto aos conselhos do município. Os dados ainda revelam que os conselhos do município estão num caminho de desenvolvimento da governança medidos pela participação, efetividade e institucionalização.

5 Considerações Finais

O estudo teve por objetivo propor uma análise dos princípios de governança pública e a sua influência com a participação, efetividade e institucionalização dos conselhos municipais. Para isso, optou-se pela análise dos dezesseis conselhos do município de Ibirama-SC.

A governança pública tem como princípio a integração e colaboração intersetorial e comunitária, o que intensifica a ideia de participação e envolvimento da sociedade civil no âmbito do Estado. Essa participação deve ser notada nos conselhos municipais, além disso, outros dois elementos devem ser analisados, a efetividade de seu funcionamento e a institucionalização de suas ações.

Efetivou-se um levantamento documental no site da Prefeitura Municipal de Ibirama-SC, e pela análise das leis de criação dos conselhos, das atas das reuniões, a relação de contatos dos conselheiros e a pauta das reuniões. Verificou-se a participação, efetividade e institucionalização dos conselhos municipais, bem como, a análise destas com os princípios da governança pública.

Para analisar se os conselhos atendem aos elementos da governança, utilizou-se os parâmetros: Verifica-se para indicar se os conselhos atendem àquela característica; Verifica-se parcialmente se atendem razoavelmente; e Não se verifica, se não atendem.

A análise permitiu identificar que das sete características, quatro (57%) foram atendidas pelos conselhos e três (43%) características foram atendidas parcialmente. Conclui-se, portanto, que todos os conselhos estão de acordo com as características essenciais da governança pública e possuem boa participação, efetividade e institucionalização.

As limitações do estudo referem-se à interpretação de determinados dados pelos autores, visto a limitação de informações contidos em alguns dos documentos analisados. Para estudos futuros, sugere-se a análise dos mesmos elementos em outros municípios e inclusive de regiões diferentes, permitindo a comparação dos resultados, além do cruzamento desses com outros indicadores de desenvolvimento local para averiguar a efetividade dos princípios de governança pública para o desenvolvimento local.

REFERÊNCIAS

Abers, R. N., & Keck, E. M. (2008). Representando a diversidade: Estado, sociedade e relações fecundas nos conselhos gestores. *Caderno CRH*, 21 (52), 99-112. Recuperado de: <http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v21n52/a08v2152.pdf>

Antonietto, A. L. G. Severi, F. C. (2015). Participação social, estado democrático e constituição: Uma análise do perfil dos Conselhos Municipais de Riberão Preto – SP. *Revista de Estudos Empíricos em Direito*, 2 (2), 38-64.

Assis, S. G. (2009). *Teoria e prática dos conselhos tutelares e conselhos dos direitos da criança e do adolescente*. Fundação Oswaldo Cruz; Educação a Distância da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

Avritzer, L. (2008). Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública* (UNICAMP), 14, 43-64.

Avritzer, L. (2009). *Participatory Institutions in Democratic Brazil*. Baltimore: John Hopkins University Press.

Banco Mundial. (2008) *Recomendaciones generales, en Chile: Estudio de evaluación em profundidad del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG)*. Banco Mundial-Unidad de reducción de la pobreza y Gestión Económica.

Benelli, S. J.; Costa-Rosa, A. da. (2012). Conselhos municipais: prática e impasses no cenário contemporâneo. *Psicologia em Estudo*, 17 (4), 577-586. Universidade Estadual de Maringá. Maringá, PR, Brasil.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Instrução Normativa nº 63/2010. 2010. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/IN/20100903/INT2010-063.rtf>>.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plano estratégico TCU 2011-2015, BRASÍLIA, 2011. Disponível em: http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/planejamento_gestao/planejamento2011/index.html.

BRASIL. Tribunal de Contas da União - TCU. Glossário de termos do controle, 2012. Disponível em: http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/fiscalizacao_controle/normas_auditoria/Glossario_termos_ce.pdf.

Bresser-Pereira, L. C., & Spink, P. K. (2007). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. (6a ed.) Rio de Janeiro: FGV.

Bronstein. M. M., Fontes Filho, J. R., & Pimenta, G. A. (2017). Organização dos Conselhos Municipais: governança e participação da sociedade civil. *Interações*, v. 18 (1), 89-102. Campo Grande, MS, Brasil.

Crantschaninov, T. I. (2011). Representação em conselhos de políticas públicas: o caso da educação em São Bernardo do Campo. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 16 (58).

Dagnino, E. (1994). *Anos 90 – Política e Sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense.

Dias, T. (2012) *Governança Pública: uma concepção teórico-analítica aplicada no governo do Estado de Santa Catarina a partir da implantação das Secretarias de Desenvolvimento Regional*. (Tese de Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC, Brasil.

Faria, C. F., & Ribeiro, U. C. (2011). *Desenho institucional variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo*. In.: PIRES, Roberto Rocha Coelho. *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA.

Fernandes, A. S. A. (2010). Conselhos Municipais: participação, efetividade e institucionalização – a influência do contexto político na dinâmica dos conselhos – os casos de Porto Alegre e Salvador. *Cadernos EBAPE*. 8 (3). Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

Ferro, M. C. T. (2015, abril). Participação, políticas públicas e efetividade: linhas de pesquisas, limites e descobertas. *II Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas*. UNICAMP, Campinas, SP, Brasil.

Fonseca, R. A. (2013). *O regime diferenciado de contratação e a governança pública no Brasil*. (Dissertação de Mestrado) Programa de Pós-Graduação em Administração Pública. Lavras, MG, Brasil.

Fung, A., & Wright, E. O. (eds.). (2003). *Deepening democracy: institutional innovation in empowered participatory governance*. London: Verso.

Guimarães, T. de A. (2000). A nova administração pública e a abordagem da competência. *Revista de Administração Pública*. 34(3), 125-40. Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

Henn, S. A., Casagrande, J. L., Nunes, N. A., Leite, A. L. da S., & PICOLLI, I. (2017). Planejamento estratégico de uma instituição de ensino superior federal brasileira: uma análise

à luz do movimento da governança pública. *Organizações em contexto*. 13(25). São Bernardo do Campo, SP, Brasil.

IBGC. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. (2009). *Código das melhores práticas de governança corporativa*. Brasil. Disponível em: <<http://www.ibgc.org.br/CodigoMelhoresPraticas.aspx>>.

IFAC. (2013). Comparison of principles. Disponível em: <<http://www.ifac.org/sites/default/files/publications/files/Comparison-of-Principles.pdf>>

Lüchmann, L. H. H. (2002). *Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre*. (Tese de Doutorado), Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, Brasil.

Matias-Pereira, J. (2010) *Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil* (5a ed.). São Paulo: Atlas.

Oliveira, A. G. de., & Pisa, B. J. (2015). IGovP: índice de avaliação da governança pública — instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. *Rev. Adm. Pública*. 49(5), 1263-1290, Rio de Janeiro., RJ, Brasil.

Pardini, D. J., Gonçalves, C. A., & Camargos, L. M. M. (2013). A Água – Governança Pública de Recursos Hídricos: manifestações dos stakeholders em Minas Gerais. *Reuna*. 18 (4), 37-56.

Salles, R. de P. (2017). Participação, deliberação e desenho institucional no âmbito do Conselho Municipal de Educação de Ribeirão Preto. *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais*, 2 (1), 129-156.

Santos, M. R. M. dos. (2000) *Conselhos municipais: a participação cívica na gestão das políticas públicas*. (Dissertação de Mestrado). Programa de Mestrado da Universidade Federal do Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

Santos, K. S. (2009) *Conselhos de Saúde: um arranjo híbrido no caminho da participação*. (Monografia) Curso de especialização à distância em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais. Programa Nacional de Formação de Conselheiros nacionais. UFMG, Minas Gerais, MG, Brasil.

Prefeitura de Ibirama. 2017. Dados do município. Ibirama, Santa Catarina. Disponível em <http://ibirama.sc.gov.br>.

TCU. (2014). *Dez passos para a boa governança* / Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, Tribunal de Contas da União - Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão.

Tatagiba, L. (2002). Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In : DAGNINO, E. (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra.

Viegas, W. (2002). Cidadania e participação popular. *Jus Navigandi*. 7 (86) Teresina, PI, Brasil, Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4199>>.