

ÁREA TEMÁTICA: APG3 Administração pública, governo e terceiro setor

COMO OS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS SE CARACTERIZAM E EM QUE MEDIDA ESTÃO VINCULADOS ÀS DECISÕES DO PODER EXECUTIVO: O CASO DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE

RESUMO

Falar de participação cidadã na América Latina implica mencionar duas tendências marcantes: a institucionalização e a inserção no modelo representativo, o que pode levar à implementação obrigatória. Neste ínterim, cabe destacar a existência dos conselhos municipais, que são inovações democráticas com raízes na descentralização e na constitucionalização. O presente estudo teve como objetivo caracterizar os conselhos, defini-los e apontar o grau de vinculação do poder público a estas ferramentas de participação no município de Porto Alegre - RS. Foi realizada pesquisa exploratória das características dos conselhos, que possibilitou uma tentativa de definição dos conselhos, utilizada como subsídio para compreender o grau de vinculação do poder público ao que os conselhos definiram, o que foi realizado através da análise da lei de cada conselho, mais especificamente, dos verbos presentes nas competências dos conselhos. Como principais contribuições do trabalho, destaca-se a caracterização dos conselhos, que possibilitou observar que eles estão mais no campo da representação e do controle social do que da participação. Ademais, destaca-se que os conselhos não são muito vinculantes para o poder público, ficando a sugestão de comparação dos dados obtidos nos documentos com a efetiva prática adotada na dinâmica dos conselhos. Ainda, apesar de haver um grau de vinculação baixo, destaca-se o potencial que os documentos formais e os verbos presentes, bem como sua indicação de implementação obrigatória, podem contribuir para a efetiva institucionalização e conseqüente vinculação dos conselhos ao poder público.

Palavras-Chave: administração pública; participação e controle social; políticas públicas; conselhos de políticas públicas; participação cidadã.

ABSTRACT

Talking about citizen participation in Latin America implies mentioning two important striking trends: institutionalization and insertion in the representative model, which can lead to mandatory implementation. In this context, it is worth highlighting the existence of municipalities, which are democratic innovations with roots in decentralization and constitutionalization. The present study aimed to characterize the councils, define it and point out the degree of linkage of the public power to these participation tools in the city of Porto Alegre - RS. It was carried out through the analysis of the law of the council, more specifically, of the verbs it presents in the specific competences of the councils. As the main contributions of the work, the characterization of the councils stands out, which it is possible to observe that they are more in the field of representation and social control than of participation. In addition, the councils are not assigned to the public power, making it a change in the effectiveness of the data obtained in the documents that are widely practiced in the practice of the councils. Also, despite the low degree of binding, the potential that formal documents and present verbs present, as well as their indication of mandatory implementation, can contribute to the effectiveness and consequent effectiveness of advice to the public to the public.

Keywords: public administration; participation and social control.; public policy; public policy councils; citizen participation.

1 INTRODUÇÃO

Ao pensar em participação cidadã na América Latina, pode-se observar que um requisito mínimo da democracia é a institucionalização, que se mostra tendência na região (POGREBINSCHI, 2021). No caso brasileiro, cujas experiências mais significativas de participação, em tese, com maior grau de institucionalização, estão relacionadas aos conselhos de políticas públicas e orçamentos participativos, destaca-se a importância da institucionalização das práticas e, sobretudo, de legislação específica sobre as ferramentas de participação, que pode levar à implementação obrigatória das decisões da sociedade civil, por parte do poder público.

Inserido neste debate e partindo do argumento inicial de que a institucionalização é de suma importância para que o poder público leve em conta as decisões tomadas nessas práticas, o trabalho tem como objetivo principal caracterizar os conselhos de políticas públicas, defini-los e compreender em que medida o poder público vincula suas decisões a estas ferramentas de participação, mais especificamente, no município de Porto Alegre. Tais ferramentas possuem grande potencial para promover o aprofundamento da democracia nas políticas públicas, viabilizando um processo deliberativo cada vez mais igualitário (GOMES, 2015).

Apesar da consolidação dos conselhos ter ocorrido com a carta constitucional, a participação sofreu momentos de expansão e retração no Brasil, conforme cada período histórico e discurso dos governantes que chegavam ao poder. Se por um lado, com a carta constitucional, foi possível observar um “alargamento democrático”, na década de 1990, o discurso da participação foi drasticamente reduzido (DAGNINO, 2004). Posteriormente, com os governos de centro-esquerda, houve um alargamento democrático (BEZERRA, 2019), que foi reduzido drasticamente no governo Bolsonaro, com o decreto 9.759/19. O decreto, apesar de ter sido vetado, foi uma tentativa de extinguir, estabelecer regras e limites para colegiados da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, tendo por justificativa a “visão ideológica dos governos que criaram tais ferramentas” (BRASIL, 2019).

Estes momentos de retração e expansão também foram observados em nível municipal e, no caso de Porto Alegre, já na década de 1980 havia uma disputa entre partidos que propunham formas diferenciadas de participação. Mas foi com o Orçamento Participativo (OP), na década de 1990, que houve um crescimento da participação (AVRITZER, 2008), que sofreu descontinuidades a partir de 2005.

O sistema de Governança Solidária Local, que surgiu em 2005, baseava-se na corresponsabilidade entre os atores (NUNES, 2009), num contexto no qual a participação da Sociedade era convocada quando o Estado já havia definido o que deve ser feito e quem deve fazer o quê (CARRION; COSTA, 2009). A partir de 2010 até o final de 2016 a participação voltou a ganhar força, em função do maior número de recursos. Em 2017, no entanto, assumiu uma nova gestão no Poder Executivo Municipal que era contrária à participação cidadã, pois os conselhos foram os principais alvos de tentativas de desregulamentação (SIQUEIRA, 2019). Como pode ser observado, as visões distintas sobre participação cidadã implicam no reforço ou enfraquecimento das práticas de gestão participativa.

Este trabalho visa compreender no que consistem estas ferramentas de participação cidadã, mais especificamente os conselhos, e em que medida são vinculantes para o poder executivo municipal. Desse modo, dizer que as decisões de determinado conselho são vinculantes implica, para este trabalho, constatar que o poder público deve acatar as decisões, em caráter obrigatório. Para dar conta da caracterização, definição e compreensão do caráter vinculante dos conselhos para o poder público, três são os objetivos específicos: caracterizar e definir os conselhos, a partir de pesquisa exploratória; identificar, nas competências dos conselhos, os verbos vinculantes, ou seja, que indicam implementação obrigatória; e, a partir disso, analisar o grau de vinculação de cada conselho ao poder público.

Para a primeira parte da pesquisa, a caracterização e tentativa de definição dos conselhos, partiu-se de análise das leis, regimentos e resoluções dos conselhos, visando identificar (1) se a legislação foi aprovada por ato administrativo (decreto do executivo) ou por resolução do conselho, (2) a existência de paridade entre Sociedade e Estado na composição do conselho, (3) a forma de escolha dos representantes, (4) o tipo de deliberações tomadas pelo conselho (se resultam em pareceres, resoluções, ou outros documentos) e (5) o grau de autonomia em relação à secretaria da política pública a que dizem respeito. Posteriormente, a partir da observação das competências dos conselhos, buscou-se verificar quais são vinculantes ao poder público, ou seja, que evidenciem que o poder público deve acatar aquela competência. Tal análise foi feita a partir dos verbos presentes nas competências. Por exemplo: verbos como “aprovar” ou “decidir” são vinculantes, pois mostram que o conselho tem autonomia para tomar a decisão. De outra banda, verbos como “deliberar” não dão autonomia para o conselho, pois não estão relacionados a uma tomada de decisão. Por fim, a partir da observação dos verbos, foi exposto, a respeito de cada conselho, em que medida é vinculante ao poder público.

A escolha do objetivo geral do trabalho se deu porque, ao observar estudos que analisam a participação nos conselhos, nota-se que partem da premissa central de que os conselhos são mecanismos de participação ou que não conseguem efetivar a participação (BATISTA *et al.*, 2010; SILVA *et al.*, 2012; MARTINS *et al.*, 2013; COTTA; CAZAL; MARTINS, 2010; OLIVEIRA; IANNI; DALLARI, 2013; VENTURA *et al.*, 2017; GARCÍA BÁTIZ; TÉLLEZ ARANA, 2018; TERRONES; JESÚS, 2018; MAGALHÃES; XAVIER, 2019), não havendo um consenso sobre suas principais características, o que implica em não haver uma tentativa de definição formal destas ferramentas¹. Nesta pesquisa, foi realizado um esforço em definir os conselhos, mais especificamente, os de políticas públicas, por terem sido o objeto da pesquisa e pelo fato de ter sido realizada pesquisa exploratória mapeando suas características.

Em segundo lugar, apesar da ampla gama de estudos sobre participação nos conselhos, este trabalho seguiu um caminho distinto no que se refere à metodologia de análise que, como já mencionado, mapeou os verbos presentes nas competências dos conselhos. As competências foram escolhidas por estarem presentes em legislação, o que significa maior compromisso do poder público em relação à implementação do que consta nas competências.

2 CONSELHOS MUNICIPAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Embora a temática dos conselhos esteja relacionada à Constituição Federal de 1988, sua existência remete ao Brasil Império, com a criação de um Conselho de Educação no Rio Grande do Sul, embora ele não produzisse decisões de implementação obrigatória por parte do poder público e não houvesse participação da sociedade (WERLE, 1998). Em 1930, quando Vargas assumiu o poder, cabe destacar o Ministério da Educação (MEC) e Saúde, que vigorou até 1953 (BRASIL, 1937; MEC, 2018) e a criação do Conselho Nacional de Saúde, órgão do Ministério da Saúde que até 1990 foi consultivo e debatia apenas questões internas (MEC, 2018).

Em 1953, houve a separação entre Ministério da Saúde e Ministério da Educação e Cultura. No caso da saúde, uma política nacional começou a ser consolidada. Ao CNS foi atribuída a tarefa de auxiliar o Ministro da Saúde na determinação das bases gerais dos programas de proteção à saúde no país, nomeando conselheiros para tal missão, mas que pertenciam aos quadros técnicos do MS, de outras esferas governamentais ou de categorias profissionais, não havendo representantes dos usuários e profissionais da saúde (MEC, 2018).

Com o regime militar, predominou a medicina previdenciária e as entidades de direito privado. Foi em 1970 e 1980 que a participação da sociedade começou a ser cogitada, visando

¹ Há, na literatura, classificações distintas sobre os conselhos, conforme será aprofundado no referencial teórico. Contudo, os conselhos são postos como “ferramentas de participação”, sem maior detalhamento e sem considerar peculiaridades específicas, relacionadas às suas características.

garantir mudança às políticas e práticas existentes e, no caso da saúde, o movimento da Reforma Sanitária clamava por mudanças necessárias e, posteriormente, com a Constituição Federal de 1988, a participação popular é tomada como elemento central na formulação e implementação de políticas públicas (BRASIL, 2013). No caso da educação, após a separação entre Ministério da Educação e Ministério da Cultura, em 1985, a educação assumiu a área do desporto e, em 1995, o MEC passou a ser novamente responsável apenas pela educação (MEC, 2018).

Nas duas políticas públicas, os conselhos não eram paritários até a década de 1990. Apenas com a descentralização das políticas sociais, que culminou na criação dos conselhos municipais de políticas públicas, é que a ideia de participação da sociedade ganha força (ARRETCHE, 2000).

Em Porto Alegre, esta movimentação não foi diferente. Já na década de 1930 foi criado o Conselho de Contribuintes (1938), o do Plano Diretor (1939) e, posteriormente, o de Serviços Públicos (1952). A partir da década de 1970, já existiam oito conselhos municipais, mas apenas na década de 1990 é que os conselhos foram considerados órgãos de participação direta da comunidade na Administração Pública, tendo a finalidade de propor, fiscalizar e deliberar matérias referentes a cada setor da administração (PORTO ALEGRE, [2022]).

Porto Alegre, atualmente, possui 26 Conselhos municipais, sendo 9 de Políticas Públicas, cuja ordem de criação foi a seguinte:

1. O CME - Conselho Municipal de Educação foi criado em 1991, pela Lei Complementar número 248, de 23 de janeiro de 1991;
2. O CMS - Conselho Municipal de Saúde foi criado em 1992, pela Lei Complementar número 277, de 20 de maio de 1992;
3. O COMTU - Conselho Municipal de Transportes Urbanos foi criado pela Lei Complementar número 318, de 28 de março de 1994;
4. O COMATHAB - Conselho Municipal de Acesso à Terra e Habitação foi criado pela Lei Complementar número 337, de 10 de janeiro de 1995;
5. O CMAS - Conselho Municipal de Assistência Social foi criado em 1995, pela Lei Complementar número 352, de 08 de agosto de 1995;
6. O COMAM - Conselho Municipal do Meio Ambiente foi criado pela Lei Complementar número 369, de 16 de janeiro de 1996;
7. O CMC - Conselho Municipal de Cultura foi criado pela Lei Complementar número 399, de 14 de janeiro de 1997;
8. O CMDUA - Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental foi criado pela Lei Complementar número 434, de 01 de dezembro de 1999;
9. O COMJUS - Conselho Municipal de Justiça e Segurança foi criado pela Lei Complementar número 656, de 07 de dezembro de 2010.

Os conselhos municipais foram criados pelo artigo 101 da lei orgânica do município, tendo sido regulamentados pela lei complementar número 267, de 16 de janeiro de 1992 (todos os conselhos de políticas públicas surgiram nesse período), que fixou diretrizes gerais para os conselhos municipais de Porto Alegre, não havendo uma lei geral sobre conselhos, que determine diretrizes e regras para todos os conselhos do país (PORTO ALEGRE, 1992).

Em relação à classificação dos conselhos, a literatura mostra variadas divisões, mas há três categorias principais: conselhos de políticas públicas, conselhos de programas e conselhos temáticos. Os conselhos municipais também são conhecidos como conselhos populares, nomenclatura que serve para designar conselhos que têm participação da sociedade.

Os maiores e mais estruturados são os conselhos de políticas públicas, por estarem vinculados às políticas públicas, que são dever do Estado. O pacto federativo corroborou para a existência dos conselhos de políticas públicas em nível municipal, que possuem o objetivo de formular, planejar e fiscalizar as ações no tocante às políticas públicas. Nesse interim, a participação dos municípios nos processos decisórios relacionados às políticas públicas, com a

Constituição Federal de 1988, teve um aumento significativo (CÔRTEZ, 2005). O pacto federativo “[...] define um conjunto de competências compartilhadas entre a União, os estados federados e os municípios” (RODRIGUES; MOSCARELLI, 2015, p. 146). Logo, fortaleceu a atuação de entidades que atuam no nível municipal nas políticas públicas, como os conselhos (RODRIGUES; MOSCARELLI, 2015). Os conselhos de políticas públicas também são conhecidos como setoriais, conselhos de direitos e conselhos gestores de políticas públicas.

Os conselhos de programas visam auxiliar o governo em ações específicas, como ações de combate às drogas e à discriminação (LOPEZ; PIRES, 2010). Programas são iniciativas do governo para atender demandas específicas da sociedade, vinculados a distintas políticas públicas ou a ações específicas, que visam prover bens e serviços para a sociedade. Assim, os conselhos de programas estão associados a ações governamentais bem específicas (LOUREIRO DOS SANTOS, 2018).

Os conselhos temáticos ou conselhos de segmentos tratam de outros temas, como campanhas para doação de sangue e medula, defesa do consumidor, estímulo à leitura, aperfeiçoamento da qualidade da educação (CONSELHO DE CIDADÃOS, 2018). Neste caso, os temas são definidos com base no perfil político ou social do município. Em Porto Alegre, pode-se destacar o conselho municipal dos direitos das mulheres.

Além da classificação dos conselhos em relação ao tipo de demanda social, cabe destacar a classificação quanto ao grau de participação da sociedade. Na literatura, pode ser encontrada uma maior gama de classificações. Este trabalho considera três classificações principais, que serão abordadas nos próximos parágrafos.

Os conselhos consultivos são aqueles que deliberam acerca da implementação de políticas públicas ou em relação à administração de recursos relativos à sua área de atuação, cujo papel dos representantes é apenas o estudo e indicação de ações ou políticas relacionadas à área de atuação daquele conselho, tendo funções propositivas e de assessoramento, ao invés de funções com caráter mandatório (SILVA; JACCOUD; BEGHIN, 2005).

Os conselhos deliberativos e/ou vinculantes, neste trabalho, entram na mesma classificação tendo em vista que a literatura sobre o tema considera que conselhos deliberativos são aqueles que partem do pressuposto de que a opinião da sociedade não basta (GOHN, 2006), ou seja, o poder público deve acatar as decisões. Portanto, considera-se o deliberativo como um pressuposto, mas o trabalho tem como objetivo verificar elementos que, de fato, mostram a implementação, pelo poder público, do que o conselho definiu. Por isso, considera-se como conselho deliberativo aquele que parte do pressuposto a vinculação e, como conselho vinculante, aquele onde, de fato, houve vinculação do poder público ao que o conselho definiu.

O caráter deliberativo é importante neste trabalho, que considera que as decisões devem ser tomadas após período de reflexão e debate. O termo deliberar, no próprio dicionário, significa decidir depois de consultar, ou seja, decidir depois de refletir. Logo, a democracia deliberativa consiste na tomada de decisão após um momento ou espaço de reflexão ou consulta. Mais importante do que consulta é a ideia de reflexão, ou seja, consiste no binômio reflexão (a priori) e tomada de decisão (DICIO, [2022]). Portanto, o trabalho considera como ideal a vinculação das decisões pelo poder público, mas parte do pressuposto de que o caráter deliberativo, quando presente, já se configura como um avanço nas práticas analisadas.

Para os defensores desta abordagem, a preocupação está centrada na forma através da qual os cidadãos fundamentam as regras do jogo democrático e não apenas com as regras. Desse modo, a política deliberativa ocorre através de duas vias: a vontade construída em espaços institucionais e a opinião informal. Assim, a possibilidade de um governo legítimo ocorreria a partir da inter-relação entre esses dois elementos (HABERMAS, 1997). Com os ideais deliberativos, de reflexão e tomada de decisão, busca-se um impacto institucionalizado da vontade coletiva sobre o exercício do poder político (COHEN, 1998).

Visando formalizar as deliberações dos conselhos, predominam dois tipos de documentos formais: as resoluções e os pareceres. Segundo a Secretaria da Casa Civil, “[...] uma resolução é uma norma jurídica destinada a assuntos de caráter político, processual e administrativo [...] sujeita a votação e que deve ser promulgada” (BRASIL, 2021). Já o parecer é um documento mediante o qual o conselho opina sobre determinado assunto. No entanto, ele tem caráter apenas opinativo (MEIRELLES *et al.*, 2011). Em vista disso, nota-se que o que corrobora para a aumento da vinculação do poder público ao conselho é a elaboração de resoluções por parte destes, tendo em vista o caráter vinculante do documento.

Nesse sentido, para que uma resolução seja acatada pelo poder público, seu conteúdo precisa estar previsto na lei do conselho. Assim, um elemento onde se pode encontrar sobre o que o conselho deve decidir são suas competências, que estão presentes na lei de cada conselho. No dicionário jurídico, competência é a [...] atribuição, jurídica ou consuetudinária, de desempenhar certos encargos ou de apreciar ou julgar determinados assuntos (DICIO, [2022]).

Portanto, quando determinada resolução foi feita e está presente em uma competência do conselho, basta apenas entender se a forma como tal competência se apresenta é vinculante. Este elemento pode ser analisado através dos verbos presentes nas competências, principal método de análise adotado neste trabalho e apresentado a seguir.

3 ABORDAGEM METODOLÓGICA

Em termos metodológicos, em um primeiro momento, foi realizada pesquisa exploratória sobre os nove conselhos de políticas públicas do município de Porto Alegre: Saúde (CMS), Educação (CME), Cultura (CMC), Meio Ambiente (COMAM), Justiça e Segurança (COMJUS), Transporte (COMTU), Terra e Habitação (COMATHAB), Assistência Social (CMAS), Desenvolvimento Urbano e Ambiental (CMDUA). A pesquisa exploratória consultou os seguintes documentos: lei de cada um dos conselhos, regimento interno de cada um dos conselhos, resoluções, pareceres e atas de cada um dos conselhos (quando houver), sítio eletrônico de cada um dos conselhos e/ou informações dos conselhos presentes no sítio eletrônico da prefeitura.

Na pesquisa exploratória, foram mapeados cinco elementos: legislação (se foi aprovada por ato administrativo - decreto do executivo) ou por resolução do conselho, a existência de paridade entre Sociedade e Estado, na composição do conselho, a forma de escolha dos representantes, tipo de deliberações e grau de autonomia em relação à respectiva secretaria. Em relação à cada um dos elementos, foi verificado se estava presente na maioria dos conselhos. Por exemplo, se a paridade estiver presente na maioria dos conselhos, é considerado que a paridade é um elemento que caracteriza os conselhos de políticas públicas. O mesmo critério foi adotado para todos os cinco elementos. Portanto, a caracterização e, por consequência, a definição dos conselhos de políticas públicas foi composta pelas características presentes na maioria dos conselhos. O quadro 1 apresenta as dimensões de análise e suas respectivas categorias.

Quadro 1 – Dimensões e categorias de análise

Dimensão de análise	Categoria
Regulamentação	Legislação aprovada por resolução do conselho
	Legislação aprovada por ato administrativo (decreto do executivo)
Paridade	Há paridade
	Não há paridade
Escolha dos conselheiros	Indicação
	Votação
Deliberações	Se transformam em resoluções
	Se transformam em pareceres
	Outro documento

Grau de autonomia	Não está presente no organograma da secretaria
	Está presente no organograma da secretaria, sem subordinação
	Está presente no organograma da secretaria, com subordinação

Fonte: elaboração própria, com base nos dados da pesquisa (2022).

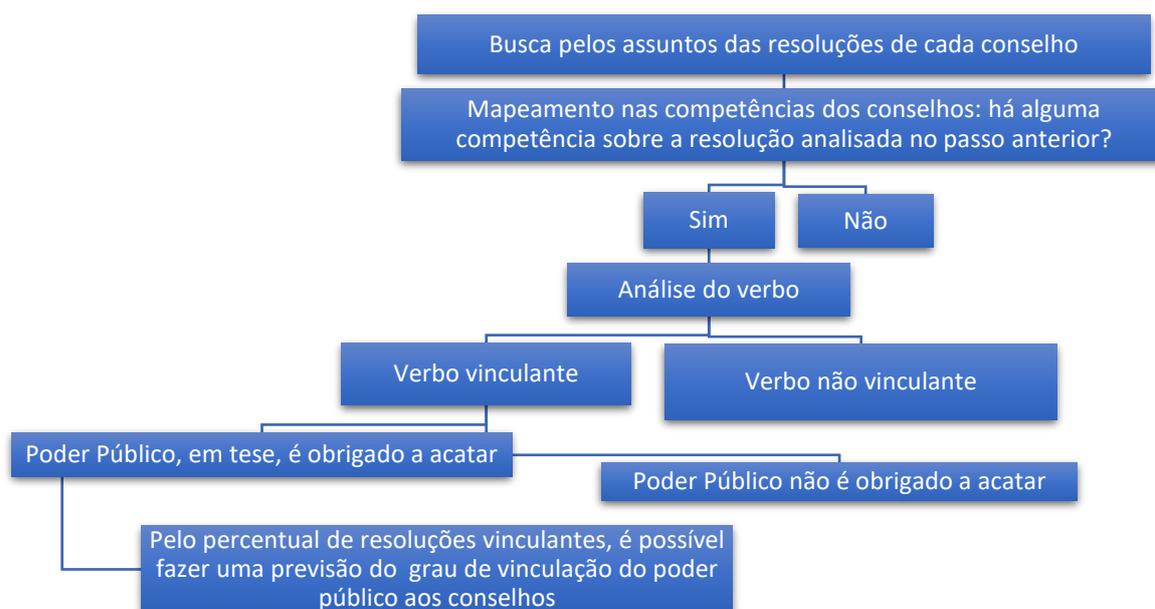
Posteriormente, buscou-se analisar os verbos das competências dos conselhos, identificando os verbos deliberativos e vinculantes para relacioná-los às resoluções dos conselhos. Se as resoluções estivessem presentes em competências com verbos vinculantes, eram consideradas vinculantes. Nesse sentido, buscou-se, dentre os verbos presentes nas competências dos conselhos, elencar aqueles que apontam para elementos vinculantes ou deliberativos. Foram analisados sempre os verbos presentes no início da frase de cada competência, e não em outras partes da frase. Exemplo: **aprovar e fiscalizar** a aplicação trimestral dos recursos destinados à manutenção e ao custeio do ensino em conformidade com o § 2º do art. 183 da Lei Orgânica Municipal. Neste caso, são levados em conta os dois verbos que iniciam a frase.

Os verbos que caracterizam o caráter vinculante podem ser expressos por termos como: aprovar, autorizar, cancelar, decidir, efetuar, instituir. Entretanto, também é necessário observar ao que os verbos se referem, pois não basta os conselhos deliberarem sobre questões pertinentes ao seu próprio funcionamento e não sobre elementos da implementação de uma política. Também é importante estabelecer a diferença entre deliberar e vincular, haja vista que se o conselho delibera acerca de determinado elemento não significa que o poder executivo municipal deve acatar essa deliberação.

Os elementos que caracterizam uma deliberação podem ser expressos por termos como: acompanhar, apreciar, apresentar, avaliar, contribuir, deliberar, definir, diagnosticar, encaminhar, elaborar, estabelecer, examinar, formular, manifestar-se, propor, sugerir, votar.

Para melhor exemplificar o caminho metodológico adotado, foi elaborado o esquema a seguir:

Figura 1 – Caminho metodológico da análise dos dados



Fonte: elaboração própria, com base nos dados da pesquisa (2022).

Em relação ao critério de escolha dos verbos, num primeiro momento, foi realizado um mapeamento acerca de todos os verbos que estavam presentes nas competências, para, a partir disso, selecionar os que fossem vinculantes e os que fossem deliberativos.

4 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

O primeiro elemento importante para a compreensão, caracterização e definição dos conselhos, é a regulamentação, ou seja, como o regimento interno é aprovado. No contexto dos conselhos, duas possibilidades são levantadas: a aprovação da legislação por ato administrativo (decreto do executivo) ou por resolução do próprio conselho. Em relação aos nove conselhos analisados, quatro deles tiveram seu regimento aprovado por ato administrativo, nesse caso, por decreto do poder executivo. É o caso do CME, CMC, COMAM e COMTU. No tocante ao COMATHAB, não foi possível localizar o regimento.

Os demais conselhos (CMS, CMDUA, CMAS e COMJUS) tiveram seu regimento aprovado em assembleia e estabelecido por resolução do conselho. Tal elemento é importante, no que tange à autonomia do conselho, porque mostra que foram os membros do conselho que determinaram seu funcionamento, o que não é uma garantia quando o poder público estabelece o regimento por decreto.

A escolha dos representantes também permite observar dois fatores relevantes para os conselhos: a forma de escolha e a paridade entre governo e sociedade. Em relação ao CMS, em sua totalidade, é composto por 86 membros, sendo 43 representantes dos usuários (50% dos conselheiros), 27 trabalhadores em saúde, 6 prestadores e 10 do governo. Ademais, seu núcleo de coordenação é integrado por oito membros. Estes indivíduos (núcleo de coordenação) são representantes de entidades ou de conselhos distritais de saúde e são eleitos mediante processo eleitoral. Há requisitos para que os conselheiros possam participar do pleito, como não ter tido três faltas consecutivas sem justificativa nas reuniões do conselho ou seis faltas não justificadas interpoladas no ano da eleição.

Para concorrer, é necessário que os conselheiros componham uma chapa com sete membros, sendo quatro representantes dos usuários, dois representantes dos trabalhadores e um representante dos prestadores de serviço/governo. Além disso, há um representante do gestor do SUS, que não integra nenhuma chapa, por ser membro nato, tomando posse junto com a chapa vencedora do pleito. A eleição deve, via de regra, ocorrer a cada dois anos, sempre na última reunião do plenário, que é especialmente convocada para este fim.

Em relação à escolha dos conselheiros, devem ser indicados pelas entidades que compõem o plenário ou pelos Conselhos Distritais de Saúde (CDS). Os representantes dos CDSs também são eleitos por processo eleitoral. Para ser indicado por um CDS, é necessário fazer parte de um Conselho Local de Saúde (CLS), que também tem seus representantes eleitos mediante processo eleitoral. Neste caso, o conselho local deve ser da unidade de saúde à qual o interessado em ser representante pertence. Em relação às entidades que compõem o conselho, para que uma entidade possa participar, isso pode acontecer por meio das reuniões das comissões, enviando um representante. Para participar do plenário, a entidade deve estar na lei do conselho.

Em relação ao CME, ele é composto por 29 representações, havendo 27 membros, haja vista que dois representantes exercem duas funções (a de representação de entidade e de composição do núcleo de coordenação). Ao invés de um núcleo de coordenação, há o que se chama de direção de período de representação, composto por três representantes. O período de duração do mandato dos conselheiros é de seis anos, cessando, de dois em dois anos, o mandato de um terço destes. Dos 29 membros do conselho, 26 são representações da sociedade.

Além disso, não há conselhos locais e distritais, como no caso da saúde. Apenas o conselho municipal, tendo seus representantes escolhidos por indicação das entidades

representadas no âmbito do conselho e três membros escolhidos pelo prefeito municipal. Todas as representações das 13 entidades que compõem o atual plenário do CME se dão por indicação. Sobre o mandato dos conselheiros, ele “[...] extinguir-se-á sempre em vinte e quatro de maio dos anos ímpares, ainda que, por retardamento na indicação, nomeação ou posse, venha a ter duração inferior a seis anos” (PORTO ALEGRE, 1999).

Em relação ao CMAS, é composto por 45 membros, nomeados pelo prefeito municipal, cujos nomes são encaminhados ao órgão responsável pela coordenação da política municipal de Assistência Social. Destes, 15 são representantes do poder público municipal, 4 do estadual, 1 do federal, 2 funcionários do poder legislativo municipal e 3 representantes das entidades prestadoras de serviços, ou seja, 25 representantes que não são da sociedade civil. Dos 20 representantes restantes, 1 é representante da categoria profissional do setor, 2 de entidades de organização e/ou representação dos usuários, 16 dos usuários oriundos das Comissões Regionais de Assistência Social – CRAS e 1 representante da UAMPA - União das Associações de Moradores de Porto Alegre (CMAS/POA, 1997). Pode-se observar que, dos 45 representantes, apenas 16 são eleitos, que são os representantes dos usuários oriundos das Comissões Regionais de Assistência Social – CRAS. Os demais representantes são indicados. Predomina, portanto, o formato da indicação (CMAS/POA, 1997).

Em relação ao CMC, é composto por 38 membros, sendo 5 indicados pelo poder público, 17 da população organizada a partir das regiões do OP, 13 representantes das entidades de classe, 1 representante dos funcionários do município, 1 representante das instituições e fundações privadas culturais, 1 representante do conselho estadual de cultura. A duração do mandato é de dois anos, havendo única recondução. O conselho possui uma diretoria, que deve ser eleita e é composta por 5 membros. No entanto, os demais membros são indicados pelos respectivos órgãos e entidades competentes.

Em relação ao COMATHAB, é composto por 27 conselheiros, sendo um terço destes representantes dos órgãos estatais (municipais, estaduais e federais), um terço de representantes de entidades comunitárias de moradores e entidades populares de caráter comunitário, e um terço de representantes de entidades de classe, tendo mandato de dois anos. Entretanto, no *site* da prefeitura, somente é possível visualizar três membros: da Secretaria Municipal da Fazenda (SMF), da Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão (SMPG) e do Sindicato dos Contabilistas de Porto Alegre. Pode-se observar, portanto, que dos 27 membros, um terço representa o Estado.

Em relação ao CMDUA, é composto por um presidente (cargo exercido pelo titular da Secretaria do Meio Ambiente e da Sustentabilidade); uma Secretária Executiva, e por seus conselheiros e suplentes, totalizando 28 membros: 9 representam a comunidade; 9 entidades não-governamentais vinculadas ao planejamento urbano; e 9 órgãos públicos do município (sete), estado (um) e união (um).

Em relação ao COMAM, é composto por presidência, comitê executivo e plenário, sendo o plenário composto por 27 membros: 1 representante do executivo estadual, 7 representantes do executivo municipal, 17 representantes de entidades e 2 representantes da sociedade, escolhidos no OP. Ou seja, dos 27 membros do Conselho, 29% são representantes do Poder Executivo e o restante da Sociedade Civil. Sobre a escolha destes representantes, a nomeação deve ocorrer pelo prefeito, após até 15 dias depois das indicações.

Em relação ao COMJUS, é composto por 39 membros, sendo 1 representante e cada um dos 17 Fóruns de Justiça e Segurança de Porto Alegre - FRJS (17 representantes de cada região do OP) e 22 representantes de outras entidades, como a Brigada Militar, a Guarda Municipal, a UFRGS, a FASC, dentre outros. Sobre a forma de escolha, todos são indicados. Entretanto, apesar de haver indicação, cabe salientar que os FRJS são compostos também por plenários e que, nestes plenários, há processo eleitoral para escolha dos representantes (PORTO ALEGRE, 2010). Contudo, predomina a indicação.

Em relação ao COMTU, é composto por 21 membros, havendo 20 entidades representadas e sendo todos eles eleitos mediante indicação. Dos 21 representantes, 1 deles faz parte do poder público e os outros 20 da sociedade (pelas entidades).

Portanto, dos 9 conselhos analisados, 3 deles (CME, CMC e COMAM) têm seu regimento aprovado por ato administrativo (decreto do executivo). Em relação à escolha dos representantes, predomina a indicação. Sobre a paridade, nota-se que apenas o conselho municipal de Assistência Social não possui paridade.

Outro elemento importante para a caracterização e definição dos conselhos são as resoluções, pareceres ou outros documentos elaborados por eles. Aqui, ressalta-se a importância das resoluções, pois têm força de lei, possuem artigos, fixam datas e estabelecem prazos. O CMS atua pela elaboração de resoluções. Das 20 resoluções encontradas em relação ao CMS, 6 resoluções são em relação à programas, como a nota fiscal gaúcha; 8 resoluções sobre informações, regulamentos e regras; 5 resoluções sobre relatórios de gestão (aprovando ou reprovando), prestações de contas ou relatórios de atividades, estes dois últimos em relação à entidades de direito privado; 1 resolução em relação à fiscalização, mais especificamente de entidades de direito privado; 6 resoluções em relação à recursos, seja em relação ao aumento de recursos para determinada área, seja em relação à aquisição de mais equipamentos.

Em relação ao CME, ele atua com base em resoluções e também em pareceres e indicações. No caso das resoluções, no recorte temporal da pesquisa, foram localizadas apenas duas: sobre as diretrizes curriculares para a oferta da educação e para os Direitos Humanos no Sistema Municipal de Ensino; alterando uma resolução de 2016, sobre credenciamento, autorização e supervisão de funcionamento das instituições que ofertam as diferentes etapas da Educação Básica e suas modalidades. Sobre os pareceres, o que os difere das resoluções é que eles são opiniões fundamentadas emitidas sobre determinado assunto pelo Conselho. Foram identificados 152 pareceres no total. Destes, 134 pareceres são sobre o credenciamento ou autorização de funcionamento de escolas municipais.

Em relação ao CMAS, foram localizadas 696 resoluções. Um número alto, se comparado aos outros Conselhos. Entretanto, a maioria aprova a inscrição de entidades de Assistência Social. Portanto, da mesma forma que o CME emite pareceres credenciando e autorizando o funcionamento de escolas municipais, o CMAS emite resoluções autorizando a inscrição de entidades. O que difere é o tipo de documento, o que corroborou para que o CMAS tivesse um número grande de resoluções. Também há resoluções aprovando ou reprovando Regimentos, aprovando representações, sobre programas, aprovando, até mesmo, verbas.

Em relação ao CMDUA, não foi localizada nenhuma resolução do Conselho, apenas as atas que, em seu conteúdo, mencionam resoluções e pareceres. Nas atas do CMDUA, um dos elementos presentes é a aprovação, ou não, de resoluções e pareceres. Em relação ao CMC, também não foi possível localizar resoluções, tampouco pareceres ou indicações do Conselho.

Em relação ao COMATHAB, foi constatado que é o mais problemático em relação à ausência de documentos. O Regimento do COMATHAB não foi localizado e, por esse motivo, toma-se como pressuposto para falar das resoluções a lei de criação do conselho. No tocante às resoluções, pareceres, indicações ou outros documentos que o COMATHAB pudesse vir a ter, estes também não foram localizados. A partir da lei do conselho, cabe ao município a divulgação das resoluções. Contudo, nas competências do Conselho não consta nenhum elemento sobre resoluções, apenas em relação à emissão de pareceres que, conforme afirmado anteriormente, não possuem força de lei (PORTO ALEGRE, 1995).

Em relação ao COMJUS, no decreto de 2011, que regulamenta o funcionamento do Conselho, consta que suas decisões são dadas sob a forma de pareceres, moções e resoluções (PORTO ALEGRE, 2011). Entretanto, caso haja pareceres e resoluções do COMJUS, estes não foram localizados nos sítios eletrônicos consultados. Assim, não foi possível realizar uma análise acerca destes documentos.

Em relação ao COMAM, foram localizadas quatro resoluções: três delas propõem as diretrizes para aplicação dos recursos do Fundo Pró-Defesa do Meio Ambiente; uma delas versa sobre o Programa de Regularização de Empreendimentos de Instalações Náuticas existentes na orla - Prina. Cabe salientar que na lei de criação do COMAM não há nenhum elemento que versa a respeito das resoluções, tampouco em seu regimento interno.

Em relação ao COMTU, no decreto que regulamentou seu regimento interno, em relação às resoluções, consta que suas “[...] deliberações serão consubstanciadas através de Resoluções (PORTO ALEGRE, 2001). Já na lei do conselho consta que “[...] as resoluções do conselho serão enviadas, conjuntamente, à Câmara Municipal e aos meios de comunicação social” (PORTO ALEGRE, 1994). Entretanto, caso haja pareceres e resoluções, não foram localizados. Assim, não foi possível realizar uma análise acerca destes documentos.

Em resumo, o CMS, o CMAS e o COMAM atuam por meio da elaboração de resoluções. Já o CME possui como um elemento primordial os pareceres. Em relação ao CMC, CMDUA, COMATHAB, COMJUS e COMTU, não foi possível localizar as resoluções e pareceres. No caso do CMDUA, observou-se a presença de atas, nas quais as resoluções e os pareceres são mencionados. Por fim, o COMATHAB foi o conselho que se obteve mais dificuldade para localizar seus documentos. Assim, nota-se que o tipo de documento varia conforme cada conselho e que não há uma norma geral estipulando que casos devem ser oficializados por meio de resoluções, pareceres, etc.

Um elemento que contribui para autonomia do conselho em relação às suas deliberações é de que forma o conselho está presente, se estiver, no organograma da secretaria da respectiva política pública. Este elemento também foi analisado neste trabalho. Se o conselho não estiver no organograma da secretaria, isso significa que, em tese, ele é autônomo. Se ele estiver presente, é necessário analisar em que posição está, se está subordinado ao lado a lado com o(a) secretário(a) da política pública.

Em relação à saúde, o CMS aparece no organograma, ao lado do gabinete dos secretários. Tal fator pode corroborar para a afirmação de que possa existir alguma subordinação do conselho ao poder público. O CMDUA também está presente no organograma da secretaria. Entretanto, cabe fazer uma ressalva: o CMDUA está no mesmo nível que o Secretário Municipal, denotando não-hierarquia. Os outros sete Conselhos (CMC, CME, CMAS, COMATHAB, COMJUS, COMAM e COMTU) não estão presentes no organograma das respectivas secretarias, o que denota um ponto positivo em relação à autonomia do Conselho frente ao poder público. O quadro 2 apresenta a caracterização dos conselhos.

Quadro 2 – Caracterização dos conselhos municipais de políticas públicas

Conselho	Indicador				
	Regulamentação	Paridade	Escolha dos conselheiros	Deliberações	Grau de autonomia
CMS	Aprovada por Resolução	Sim	Indicação	Resoluções	Sim – ao lado do gabinete do secretário (sem subordinação)
CME	Aprovada por Ato Administrativo	Sim	Indicação	Predominam os pareceres	Não
CMAS	Aprovada por Resolução	Não	Indicação	Resoluções	Não
CMC	Aprovada por Ato Administrativo	Sim	Indicação	Resoluções e pareceres, não localizados	Não
CMDUA	Aprovada por Resolução	Sim	Indicação	Apenas uma resolução e nenhum parecer	Sim - ao lado do gabinete do secretário (sem subordinação)

COMATHAB	Aprovada por Resolução	Sim	Indicação	Resoluções e pareceres, não foram localizados	Não
COMAM	Aprovada por Ato Administrativo	Sim	Indicação	Quatro resoluções, mas não há elemento sobre elas	Não
COMJUS	Aprovada por Resolução	Sim	Indicação	Pareceres, moções e resoluções, não localizados	Não
COMTU	Aprovada por Ato Administrativo	Sim	Indicação	Resoluções e pareceres, não localizados	Não

Fonte: elaboração própria, com base nos dados da pesquisa (2022).

A partir do mapeamento das categorias acima nos conselhos analisados, buscou-se definir o que são conselhos de políticas públicas, a partir das nuances predominantes nos casos observados. No entanto, como observado, os conselhos possuem diversas diferenças, mas há algumas características em comum, que podem contribuir para uma tentativa de definição dos conselhos.

Em primeiro lugar, constatou-se que os conselhos estão mais relacionados ao controle social do que à participação cidadã, haja vista que deliberam acerca de demandas que chegam até eles. Pode-se afirmar, neste caso, que os conselhos são mecanismos de controle social, caracterizados por uma ideia forte de participação, estando, no entanto, mais no plano da representação do que da participação.

Como principal contribuição do trabalho, a partir do mapeamento das características dos conselhos, foi possível elaborar uma definição dos conselhos de políticas públicas. Portanto, os conselhos de políticas públicas podem ser definidos como **ferramentas de controle social, que deliberam (em graus variados) acerca de temáticas distintas, relacionadas às respectivas políticas públicas. Ademais, caracterizam-se pela elaboração de resoluções e pareceres a respeito do que foi deliberado em assembleia. A escolha de seus representantes se dá por indicação, havendo paridade e possuem autonomia em relação ao poder público.**

Para deduzir se há vinculação entre o poder público e o que os conselhos definiram, o parâmetro de análise foi a comparação entre as resoluções dos conselhos e as suas competências, que estão na lei de cada conselho. Nesse sentido, foram realizadas comparações em relação aos verbos presentes nas competências dos conselhos e as resoluções e, quando houvesse convergência entre competência e resolução, foi considerado como vinculante. Cabe salientar que os verbos presentes nas competências, via de regra, estão expressos já no início da competência presente na lei, sendo facilmente identificados.

Seguindo o caminho metodológico apresentado acima, foi possível fazer uma previsão do quanto as resoluções dos conselhos são vinculantes para o poder executivo municipal de Porto Alegre. O quadro 03 sintetiza o grau de vinculação do poder público às decisões dos conselhos.

Quadro 3 – Grau de vinculação do poder público às decisões dos conselhos

Conselho	Grau de Vinculação			
	Nenhum	Baixo	Médio	Alto
CME	X			
CMS		X		

CMAS		X		
COMATHAB	X			
CMC	X			
CMDUA		X		
COMJUS		X		
COMAM				X
COMTU	X			

Fonte: elaboração própria, com base nos dados da pesquisa (2022).

Ao observar os elementos relacionados à vinculação do poder público às decisões dos conselhos, nota-se que eles possuem níveis variados de vinculação, haja vista que quatro não são vinculantes, quatro possuem um grau baixo de vinculação e um possui um grau alto, conforme os critérios e dentro do recorte e do tipo de análise realizada nesse trabalho. Contudo, há algumas ressalvas a serem feitas.

A primeira é relacionada às limitações do próprio método. Embora a análise do verbo seja distinta do que tem sido analisado em outros trabalhos que busquem observar o grau de vinculação do poder público aos conselhos, salienta-se que se trata de uma análise de documentos formais, que pode não corresponder ao que ocorre na prática em alguns casos. Todavia, ressalta-se que a ênfase nos verbos e na legislação sobre um tema são caminhos interessantes para se pensar a institucionalização efetiva dos conselhos e, conseqüentemente, a efetiva vinculação do poder público ao que foi definido por estas práticas, em suas resoluções.

A segunda é o recorte temporal. Na literatura, há estudos analisando os conselhos em períodos distintos. Entretanto, não foi possível localizar nenhum estudo sobre os conselhos na gestão anterior ao recorte da pesquisa. Caso houvesse, seria pertinente realizar esta comparação.

Em relação aos resultados, cabe fazer a ressalva de que os resultados obtidos foram em relação aos documentos que foi possível localizar na internet, uma vez que a pandemia da Covid-19 impossibilitou a realização de entrevistas. Não foi possível localizar o Regimento Interno do COMATHAB e não foi possível localizar resoluções, pareceres ou indicações do CMDUA, CMC, COMATHAB, COMJUS e COMTU. O fato destes documentos não terem sido localizados é um elemento que deve ser levado em conta. Caso houvesse a realização de entrevistas junto aos conselheiros, estes documentos poderiam ter sido solicitados, fator que poderia, ou não, influenciar os resultados da pesquisa. Portanto, um caminho interessante é seguir esta análise comparando o grau de vinculação e a análise dos verbos com a prática, através de duas formas de coleta de dados: entrevistas e observação.

Tal análise é interessante porque a forma de analisar os dados sobre a vinculação dos conselhos pode influenciar os resultados. É pertinente observar se, nas entrevistas e na própria observação da dinâmica da participação, essa vinculação, ou não, se mostra da mesma forma que apareceu na análise documental. Tal elemento poderia consolidar a afirmação sobre a vinculação, ou não, do poder público ao que os conselhos definiram.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo em vista que o trabalho teve como objetivo caracterizar os conselhos municipais de políticas públicas de Porto Alegre, realizar uma tentativa de definição dos conselhos e compreender em que medida os conselhos são vinculantes para o poder público, como principais achados, destaca-se, em primeiro lugar, a definição sobre os conselhos, a partir de suas características. Tal definição deixa claro que, em que pese os conselhos, em seu ideal, sejam vistos como ferramentas carregadas de um forte potencial participativo, eles estão mais no campo da representação e do controle social do que da participação.

Ademais, observou-se que não há uma grande vinculação entre as instâncias governamentais e os conselhos de políticas públicas, destacando a necessidade de consideração

dos conselhos nas ações do poder público. Apesar disso, observa-se que há legislação e documentos formais a respeito dos conselhos, o que pode levar, futuramente, à implementação obrigatória.

No entanto, como não existe uma lei geral sobre conselhos, apesar da existência de leis e documentos formais, como as resoluções, ainda há muitos obstáculos a serem superados, o que pode ser observado pelo baixo grau de vinculação dos conselhos ao poder público. Outro obstáculo a ser superado é a forma de escolha dos conselheiros, sendo unânime a predominância da indicação.

Como recomendações e tendências para a participação nos conselhos, destaca-se: a necessidade de institucionalização, como, por exemplo, uma lei geral sobre conselhos, dado que possuem características muito distintas, a implementação de processo mais transparentes de escolha dos representantes dos conselhos e o estreitamento dos laços entre governo e conselhos, visando maior vinculação entre eles, contexto ideal para a efetivação de uma democracia mais participativa e vinculante.

Como limitações, destaca-se a impossibilidade de realização de entrevistas ou observação participante, o que poderia ter observado a atuação dos conselhos na prática durante a pandemia da covid-19; o recorte geográfico, que poderia ter analisado um número maior de municípios, visando observar se as características se repetem; e uma análise de outros entes federativos, visando entender se as demandas e dinâmicas municipais são as mesmas em nível estadual e federal. Como agenda de pesquisa, destaca-se uma tendência: a participação digital, dada a emergência da pandemia da covid-19, visando entender se o grau de vinculação, os documentos e se a atuação dos conselheiros se manterá da mesma forma no período pós-pandemia. Ademais, destaca-se a necessidade de comparar os dados dos documentos com os dados do campo, visando obter uma visão mais consolidada sobre o grau de vinculação do poder público aos conselhos.

REFERÊNCIAS

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

BATISTA, A. A. *et al.* A contribuição da pesquisa avaliação para o processo de implementação do controle social no SUS. **Saúde e Sociedade**, 2010, v. 19, n. 4, p. 784-793.

BEZERRA, C. P. Os sentidos da participação para o Partido dos Trabalhadores (1980-2016). **Revista brasileira de Ciências Sociais**, v. 34, n. 100, São Paulo, 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019**. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2019.

BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. **Para entender o Controle Social na Saúde**. Brasília: Ministério da Saúde, 2013.

BRASIL. Secretaria da Casa Civil. **O que é uma resolução**. 18 out. 2021. Disponível em: <https://casacivil.go.gov.br/noticias/9377-secretaria-da-casa-civil-explica-o-que-%C3%A9-uma-resolu%C3%A7%C3%A3o.html>. Acesso em: 17 mar. 2022.

CARRION, R. M.; COSTA, P. A. Governança democrática, participação e solidariedade: entre a retórica e a práxis. 27. Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. 8. Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, **Anais [...]**. Buenos Aires, 2009.

COHEN, J. Democracy and Liberty. In: ELSTER, J. (org.). **Deliberative Democracy**. p. 185-231. Cambridge studies in the theory of democracy, Cambridge University Press, 1998.

CONSELHO DE CIDADÃOS. Conselhos temáticos. 2018. Disponível em: <https://conselhodecidadaos.com.br/frentes-de-acao/conselhos-tematicos/>. Acesso em 16 mar. 2022.

COTTA, R. M. M.; CAZAL, M. M.; MARTINS, P. C. Conselho Municipal de Saúde: (re)pensando a lacuna entre o formato institucional e o espaço de participação social. **Ciênc. saúde coletiva**, 2010, v. 15, n. 5, p. 2437-2445.

DAGNINO, E. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Política & Sociedade**, n. 5, p. 139-164, out. 2004.

DICIO. **Deliberar**. [2022]. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/deliberar/>. Acesso em: 17 mar. 2022.

DICIO. **Competência** [jurídico]. [2022]. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/competencia/>. Acesso em: 17 mar. 2022.

GARCIA BATIZ, M. L; TELLEZ ARANA, L. El presupuesto participativo: un balance de su estudio y evolución en México. **Perf. latinoam.**, México, v. 26, n. 52, dez. 2018.

GOMES, E. G. M. Conselhos gestores de políticas públicas: aspectos teóricos sobre o potencial de controle social democrático e eficiente. **Cadernos EBAPE**, v. 13, n. 4, Rio de Janeiro, out. 2015.

GOHN, M. G. Conselhos gestores e gestão pública. **Ciências Sociais Unisinos**, v. 42, n. 1, jan-abr. 2006, p. 5-11.

HABERMAS, J. **Direito e Democracia**. Entre Facticidade e Validade. Trad. Flávio Sibeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

MAGALHÃES, F. G. G. P.; XAVIER, W. S. Processo participativo no controle social: um estudo de caso do Conselho Municipal de Saúde de Juiz de Fora (MG). **REAd. Revista Eletrônica de Administração**, Porto Alegre, 2019, v. 25, n. 01, p. 179-212.

MARTINS, C. S. *et al.* Conhecimento dos usuários, trabalhadores da saúde e gestores sobre conselheiros e Conselhos de Saúde. **Saúde debate** [online]. 2013, v. 37, n. 98, p. 437-445.

MEC. Ministério da Educação. **História**. 2018. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/conaes-comissao-nacional-de-avaliacao-da-educacaosuperior/97-conhecaomec-1447013193/omec-1749236901/2-historia>. Acesso em: 20 abr. 2022.

MEIRELLES, H. L. *et al.* **Direito administrativo brasileiro**. 37. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

- NUNES, L. N. **Modelos de democracia implementados em Porto Alegre: experiências de governança e participação cidadã.** 2009. 112p. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Porto Alegre, 2009.
- OLIVEIRA, A. M. C.; IANNI, A. M. Z.; DALLARI, S. G. Controle social no SUS: discurso, ação e reação. **Ciênc. saúde coletiva** [online]. 2013, v. 18, n.8, p. 2329-2338.
- POGREBINSCHI, T. **Trinta Anos de Inovação Democrática na América Latina.** Latinno – Inovações para a democracia na América Latina. Balanço final. Berlim: WZB Berlin Social Science Center, 2021.
- PORTO ALEGRE. **Lei Orgânica do Município de Porto Alegre.** Porto Alegre: Câmara dos Vereadores, 1992. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/lei-organica-porto-alegre-rs>. Acesso em: 10 mar. 2022.
- PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. **Os conselhos municipais de Porto Alegre.** [2022]. Disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smg/default.php?p_secao=84. Acesso em: 19 mar. 2022.
- RODRIGUES, J. N.; MOSCARELLI, F. Os desafios do pacto federativo e da gestão territorial compartilhada na condução das políticas públicas brasileiras. **GeoTextos**, v. 11, n. 1, jul. 2015, p. 139-166.
- SILVA, F. B.; JACCOUD, L.; BEGHIN, N. Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. p. 373-407. In: JACCOUD, L. (org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo.** Brasília: IPEA, 2005.
- SILVA, R. S. et al. Conselho Estadual de Saúde do Amapá: controle social como forma de empoderamento da sociedade. **PRACS Revista Eletrônica de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP**, v. 4, n. 4, 2012.
- SIQUEIRA, L. **Democracia e cidade: da democracia participativa à desdemocratização na experiência de Porto Alegre.** 2019. 242 p. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional), Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: UFRGS, 2019.
- TERRONES, G.; JESÚS, J. Participación ciudadana, funciones directivas em consejos cívicos en el municipio de León, Guanajuato. **Espacios Públicos**, v. 52, p. 109-134, 2018.
- VENTURA, C. A. A. *et al.* Cultura participativa: um processo de construção de cidadania no Brasil. **Interface (Botucatu)** [online]. 2017, v. 21, n. 63, p. 907-920, jun. 2017.
- WERLE, F. O. C. Conselhos municipais de Educação: Estudo Genético-Histórico. **Cad. Pesq.** n. 103, p. 123-135, mar. 1998.