

# Conselhos municipais e vinculações de decisões: Um estudo em Porto Alegre

**Bruna Hamerski<sup>1</sup>**

**Leonardo Secchi<sup>1</sup>**

<sup>1</sup> Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, SC, Brasil

O trabalho buscou compreender o quanto os conselhos de políticas públicas de Porto Alegre são vinculantes para o poder público. Para tanto, realizou-se a caracterização dos conselhos, tentativa de definição e exploração do grau de vinculação, através da análise da lei e dos verbos presentes em suas competências. Observou-se que eles estão mais no campo da representação do que da participação, e que são pouco vinculantes. Todavia, há potencial para que a implementação obrigatória contribua para a efetiva institucionalização e consequente vinculação dos conselhos ao poder público.

**Palavras-chave:** Administração pública, participação cidadã, políticas públicas, conselhos de políticas públicas, ciência política

## **Municipal councils and binding of decisions:**

**A study in Porto Alegre** The work sought to understand how binding the public policy councils of Porto Alegre, Brazil, are for the public power. Therefore, the councils were characterized, an attempt to define and explore the degree of binding, with the analysis of the law and the verbs present in their competences. It was observed that they are more in the field of representation than participation and that they are not very binding. However, the potential that mandatory implementation has to contribute to the effective institutionalization and consequent binding of the councils to public power stands out.

**Keywords:** Public administration, citizen participation, public policy, public policy councils, political science

## Introdução

**A**o pensar em participação cidadã na América Latina, pode-se observar que um requisito mínimo da democracia é a institucionalização, tendência na região (POGREBINSCHI, 2021). No caso brasileiro, cujas experiências mais significativas de participação 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, as quais podem levar à implementação obrigatória das decisões da sociedade civil por parte do poder público.

Inserido nesse 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, este trabalho visa caracterizar os conselhos de políticas públicas, defini-los e compreender em que medida o poder público vincula suas decisões a essas ferramentas de participação, mais especificamente, no município de Porto Alegre. Tais ferramentas dispõem de 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 Constituição de 1988, 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, observou-se um “alargamento democrático”, na década de 1990, o discurso da participação foi reduzido (DAGNINO, 2004). Depois, com os governos de centro-esquerda, houve um alargamento democrático (BEZERRA, 2019), que foi simplificado no governo Bolsonaro, com o Decreto nº 9.759/2019. 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).

Esses momentos de retração e expansão também foram observados no âmbito municipal, e, no caso de Porto Alegre, já na década de 1980 havia uma disputa pela participação entre partidos de esquerda na cidade, propondo formas diferenciadas de participação. Um dos projetos propôs uma participação chamada de “fiscal de bairro”. Mas foi com o orçamento participativo (OP) que a ideia de participação da sociedade civil ganhou força. A partir da década de 1990, observa-se um crescimento exponencial da participação da sociedade civil em Porto Alegre, tanto nas regiões com tradição participativa quanto nas regiões sem tradição participativa (AVRITZER, 2008).

A partir de 1989, verifica-se um estímulo ao comportamento participativo, tornando, por exemplo, no caso da saúde, o Conselho mais ativo e independente da Secretaria Municipal. Além disso, naquele período, estimulou-se a participação da sociedade civil — aqui, leia-se usuários das políticas públicas e representantes dos trabalhadores — com o objetivo de tornar a representação desses setores mais efetiva (FERNANDES, 2010).

No entanto, a dinâmica da participação sofreu discontinuidades a partir de 2005, o que pode acabar criando entraves para a identidade da participação devido às manobras políticas (BICCA; GONZÁLEZ, 2015; FEDOZZI; MARTINS, 2015). Nesse contexto, cabe mencionar, mais uma vez, o impacto do gerencialismo na participação, que buscou integrar o Estado, o setor privado e a sociedade civil. Esse era o modelo de participação que surgiu em Porto Alegre a partir de 2005. O sistema de governança solidária local se baseava na corresponsabilidade entre todos os atores sociais (NUNES, 2009), numa conjuntura na qual a participação da sociedade civil era uma participação atrelada, ou seja, uma participação que 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, observou-se que a participação ganhou força em função do maior número de recursos (VENÂNCIO, 2014). Também se notou que o Poder Executivo buscava a qualificação da participação e a melhoria dos serviços públicos (PORTO ALEGRE, 2015).

A partir de 2017, assumiu uma nova gestão no Poder Executivo municipal de Porto Alegre, a qual, deliberada e publicamente, é contrária à participação popular, uma vez que os espaços de participação foram os principais alvos de tentativas de desregulamentação (SIQUEIRA, 2019), como a proposta apresentada para a Câmara municipal do projeto de emenda à Lei orgânica nº 9/2017, visando alterar o artigo 101 da Lei orgânica do município referente aos conselhos municipais, retirando a necessidade de suas normas serem fixadas em lei complementar.

Inserido naquela circunstância, este trabalho visa compreender no que consistem essas 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 aqui constatar que o poder público deve acatar as decisões, em caráter obrigatório. Para dar conta da caracterização, definição e compreensão do aspecto vinculante dos conselhos para o poder público, três são os objetivos específicos: (1) caracterizar e definir os conselhos, a partir de pesquisa exploratória; (2) identificar, nas competências dos conselhos, os verbos vinculantes, ou seja, que indicam implementação obrigatória; e, a partir disso, (3) 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, identificando (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. Depois, a partir da observação das competências dos conselhos, verificou-se 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 ao conselho, pois não estão relacionados à 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 eles são

mecanismos de participação ou que não conseguem efetivar a participação (BATISTA *et al.*, 2010; MAGALHÃES; XAVIER, 2019; OLIVEIRA; IANNI; DALLARI, 2013; SILVA *et al.*, 2012a; TERRONES; 2018; VENTURA *et al.*, 2017; ), não havendo um consenso sobre suas principais características, o que implica não haver uma tentativa de definição formal dessas ferramentas.<sup>1</sup> Nesta pesquisa, definiu-se os conselhos, mais especificamente, os de políticas públicas, por terem sido o objeto da pesquisa e pelo fato de ter sido realizada investigação 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, a qual 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.

### **Conselhos municipais de políticas públicas**

Aqui, apresenta-se um panorama sobre os conselhos de saúde no Brasil e nos municípios estudados, bem como o papel deles, suas subdivisões e, por fim, uma breve revisão de literatura sobre a participação em conselhos municipais de políticas públicas.

#### *Os conselhos no Brasil: Histórico, especificidades locais, papel e subdivisões*

Embora a temática dos conselhos esteja relacionada à Constituição 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 e Saúde Pública, que vigorou até 1953, 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 (MEC). No caso da saúde, uma política nacional começou a ser consolidada. Ao Conselho Nacional de Saúde 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 Ministério da Saúde, de outras esferas governamentais ou de categorias profissionais, não havendo representantes dos usuários e profissionais da saúde (MEC, [2018]).

Com o Regime Militar de 1964, predominou a medicina previdenciária e as entidades de direito privado. Foi em 1970 e 1980 que a participação da sociedade começou a ser cogitada, garantindo mudança às políticas e práticas existentes e, no caso da saúde, o movimento da Reforma Sanitária clamava por modificações e, depois, com a Constituição 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, essa movimentação não foi diferente. Na década de 1930, criou-se o Conselho de Contribuintes (1938), o do Plano Diretor (1939) e, posteriormente, o de Serviços Públicos (1952). A partir da década de 1970, havia oito conselhos municipais, mas apenas na década de 1990 é que eles 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, tem 26 conselhos municipais, sendo nove de políticas públicas, cuja ordem de criação foi a seguinte:

- 1) CME – Conselho Municipal de Educação, criado em 1991 pela Lei complementar nº 248, de 23 de janeiro de 1991;
- 2) CMS – Conselho Municipal de Saúde, criado em 1992 pela Lei complementar nº 277, de 20 de maio de 1992;
- 3) COMTU – Conselho Municipal de Transportes Urbanos, criado pela Lei complementar nº 318, de 28 de março de 1994;
- 4) COMATHAB – Conselho Municipal de Acesso à Terra e Habitação, criado pela Lei complementar nº 337, de 10 de janeiro de 1995;
- 5) CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social, criado em 1995 pela Lei complementar nº 352, de 8 de agosto de 1995;
- 6) COMAM – Conselho Municipal do Meio Ambiente, criado pela Lei complementar nº 369, de 16 de janeiro de 1996;
- 7) CMC – Conselho Municipal de Cultura, criado pela Lei complementar nº 399, de 14 de janeiro de 1997;

- 8) CMDUA – Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental, criado pela Lei complementar nº 434, de 1 de dezembro de 1999;
- 9) COMJUS – Conselho Municipal de Justiça e Segurança, criado pela Lei complementar nº 656, de 7 de dezembro de 2010.

Os conselhos municipais foram criados pelo artigo 101 da Lei orgânica do município, tendo sido regulamentados pela Lei complementar nº 267, de 16 de janeiro de 1992 — todos os conselhos de políticas públicas surgiram nesse período, o qual fixou diretrizes gerais para os conselhos municipais de Porto Alegre, não havendo uma lei geral sobre conselhos que determine diretrizes e regras para todos eles no 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 municipais de políticas públicas, que têm o objetivo de formular, planejar e fiscalizar as ações acerca delas. Nesse ínterim, a participação dos municípios nos processos decisórios relacionados às políticas públicas, com a Constituição 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 âmbito 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* auxiliam o governo em ações específicas, como no combate às drogas e à discriminação (IPEA, 2010). Programas são iniciativas do governo para atender demandas específicas da sociedade, vinculados a distintas políticas públicas ou a ações específicas, que promovem 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). Nesse caso, os temas são definidos com base no perfil político ou social do município. Em Porto Alegre, destaca-se 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, encontram-se muitas classificações. Este trabalho considera três principais: consultivos, deliberativos e vinculantes.

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, em vez 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 os 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 à vinculação e, como conselho vinculante, aquele no qual, 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, isto é, consiste no binômio reflexão (a priori) e tomada de decisão (DELIBERAR, 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 dessa 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 por meio 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 sistematizar 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). O parecer é um documento no qual o conselho opina sobre determinado assunto. No entanto, ele tem caráter apenas opinativo (MEIRELLES *et al.*, 2011). Por isso, nota-se que o que corrobora para o aumento da vinculação do poder público ao conselho é a elaboração de resoluções por parte deste, tendo em vista o caráter vinculante do documento.

Para que uma resolução seja acatada pelo poder público, seu conteúdo precisa estar previsto na lei do conselho. Assim, um elemento do qual 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” (COMPETÊNCIA, 2022).

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

### *Os conselhos e os desafios da participação cidadã contemporânea: Revisão de escopo*

No intuito de contextualizar a realização desta pesquisa dentro das discussões teóricas sobre a temática da participação, realizou-se revisão de literatura sobre o tema. Para tanto, as buscas foram feitas nas bases de dados SciELO, Scopus e Web of Science.

Na Scopus, realizou-se busca no campo TITLE-ABS-KEY, utilizando os termos “participation” AND “municipal councils” AND “brazil” OR “brasil”. Tal busca resultou em 24 documentos e, destes, analisando os resumos, selecionaram-se doze artigos sobre conselhos municipais no Brasil.

Na Web of Science, ao pesquisar usando as palavras-chave “participation” AND “municipal councils” e “participation” AND “municipal council” no campo ABSTRACT, encontraram-se 76 resultados. Após a aplicação dos filtros “artigo” e “seleção dos trabalhos” nos idiomas português, inglês e espanhol, obteve-se o montante de 65 artigos. Depois, do montante de artigos restantes, foram selecionadas áreas específicas relacionadas ao tema, resultando em 25 artigos. Removendo os artigos já encontrados na busca realizada na Scopus, e selecionado aqueles que estão relacionados aos conselhos municipais do Brasil, obteve-se o montante de sete artigos.

Por fim, na base de dados SciELO, pesquisaram-se os termos “participation” AND “municipal councils”, resultando em trinta artigos. Após a eliminação dos artigos já encontrados nas

outras bases e seleção daqueles pertinentes ao trabalho, foram selecionados mais quatro artigos. A amostra final de trabalhos da revisão consiste, portanto, em 23 artigos (Quadro 1).

Quadro 1 – Descrição do processo de pesquisa nas bases de dados sobre participação nos conselhos brasileiros

<b>Base de dados</b>	<b>Critério = palavras-chave → resultados preliminares</b>	<b>Filtros</b>	<b>Amostra final</b>
Scopus	TITLE-ABS-KEY → "participation" AND "municipal councils" AND "brazil" OR "brasil" = 24 resultados	Filtro: leitura dos resumos = 12 resultados	12 artigos
Web of Science	Abstract → "participation" AND "municipal councils" e "participation" AND "municipal council" = 76 resultados	Artigos = 65 resultados Áreas específicas = 25 artigos Leitura dos resumos e remoção dos duplicados 7 artigos	7 artigos
Scielo	Busca geral → "participation" AND "municipal councils" = 30 resultados	Remoção dos duplicados e seleção dos trabalhos relacionados ao tema = 4 artigos	4 artigos

Fonte: Elaboração nossa a partir da revisão de literatura (2023).

Fazendo um panorama sobre as principais informações encontradas na revisão de literatura, observa-se que a temática da participação é algo que já é trabalhado desde os anos 2000 e tem importância até hoje, dado que o artigo mais antigo é de 2008 e o mais recente é de 2022. A temática da participação ganhou ênfase com a promulgação da Constituição de 1988, mas quando falamos sobre artigos empíricos a respeito dos conselhos municipais, utilizando os termos acima mencionados, os primeiros trabalhos que analisaram o caso brasileiro são do início dos anos 2000 — talvez porque foi com a Constituição que as práticas de gestão participativa ganharam força no Brasil, tendo sido realizados estudos sobre o tema depois desse período (DAGNINO, 2004; FEDOZZI, 1998).

Corroborando, dos 23 artigos resultantes da revisão realizada, apenas dois são artigos teóricos e 21 são empíricos. Desses, dezoito trabalhos são de cunho qualitativo, três são de cunho quantitativo e dois são mistos (quali-quantitativo). Ou seja, destaca-se a predominância de trabalhos de cunho qualitativo, o que é de se esperar uma vez que os conselhos são ferramentas de deliberação, inserindo-se em uma abordagem epistemológica de cunho interpretativista.

Em relação aos objetivos, nota-se que os trabalhos analisam, em sua maioria, a qualidade das deliberações, a participação da população local nos conselhos, os padrões de decisão dos conselhos, a influência nas políticas públicas e os perfis de representantes de determinados segmentos nos conselhos.

Em relação a qualidade das deliberações, observou-se que os trabalhos examinaram a dinâmica da participação, a efetividade e a qualidade da participação (ALMEIDA; CARLOS; SILVA, 2016; BARDDAL; TORRES, 2020; DUARTE; MACHADO, 2012; KLEBA *et al.*, 2010; SOUZA; HELLER, 2019; WENDHAUSEN; KERSTEN; OLIVEIRA, 2020). Nesse contexto, com a ajuda de elementos teóricos, identificou-se apenas um artigo teórico, que buscou contribuir para o debate sobre a efetividade dos conselhos municipais e as dificuldades para o seu funcionamento no Brasil (AZEVEDO; CAMPOS; LIRA, 2020).

Como a institucionalização e a composição, e consequente paridade, são elementos importantes quando falamos de conselhos municipais de políticas públicas, identificaram-se trabalhos que buscaram analisar a instituição, organização e funcionamento dos conselhos, entendendo seu contexto de implementação, forma de organização e operacionalização de seus plenários e como isso influencia as deliberações (DOMBROWSKI, 2008; SILVA *et al.*, 2012b; FLACH, 2020). Contudo, os trabalhos que analisam a institucionalização e composição dos conselhos buscaram analisar como eles estão compostos e como se organiza sua estrutura institucional. Todavia, quando se fala do viés institucional nos estudos sobre conselhos, fala-se do campo e, portanto, de todos os elementos presentes nas leis que regulam o funcionamento dos conselhos. Nesse ínterim, não há estudos que examinem outros elementos que não a organização e funcionamento, como as competências, por exemplo. A contribuição deste trabalho tem como enfoque central a observação dos verbos que estão presentes nas competências e em que medida eles vinculam as decisões que o poder público toma sobre o que foi deliberado no conselho.

Em relação aos estudos que abordaram determinados segmentos da sociedade civil, encontraram-se trabalhos que buscaram abordar a participação de conselheiros representantes da sociedade civil (ANDRADE; VAITSMAN, 2013), do segmento dos trabalhadores do conselho (KEZH; BÓGUS; MARTINS, 2016), representantes da população local (FERREIRA; FONSECA, 2014; SANTOS; RUEDA, 2018), assim como trabalhos que focaram especificamente no indivíduo, buscando desenvolver um processo crítico-reflexivo sobre o “ser conselheiro” (GOMES *et al.*, 2018), trabalhos que identificaram, no discurso dos conselheiros, a compreensão sobre as funções, os limites e os avanços da atuação (MACHADO *et al.*, 2015), e trabalhos que identificaram o perfil dos conselheiros (ALMEIDA; CARVALHO, 2017; RAMOS *et al.*, 2012). Nota-se, portanto, que os

estudos que abordam conselhos sob a perspectiva individual têm ganhado uma maior centralidade na literatura nos últimos anos, apesar de ainda existirem elementos sob os quais os estudos de viés institucional não têm se debruçado de forma aprofundada, como as competências dos conselhos.

Por fim, encontraram-se trabalhos que buscaram identificar a influência dos conselhos nas políticas públicas do município (BRONSTEIN; FONTES FILHO; PIMENTA, 2017; DA MATA; PIMENTEL; EMMENDOERFER, 2018; MELLO; REZENDE, 2014) e que identificaram os instrumentos e mecanismos de gestão utilizados no processo decisório, padrões de decisão e condições de funcionamento (KLEBA; COMERLATTO; FROZZA, 2015; ALMEIDA *et al.*, 2022).

Como já mencionado, a este trabalho interessa analisar a dimensão institucional dos conselhos, mas pretende-se avançar em relação aos elementos presentes na lei por meio do exame dos verbos presentes nas competências. Tal análise é relevante por dois motivos principais: primeiro, porque os estudos que investigam conselhos não analisam as competências, tampouco os verbos presentes nas competências. segundo, pela relevância de analisar os conselhos sob essa perspectiva, uma vez que são as competências dos conselhos que denotam sobre o que eles podem e sobre o que não podem deliberar. Se o verbo presente na competência não for vinculante, abre-se margem para que o poder público acate, ou não, essa decisão.

### **Abordagem metodológica**

Em termos metodológicos, em um primeiro momento, realizou-se 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, mapearam-se 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 a cada um dos elementos, verificou-se a presença deles na maioria dos conselhos; por exemplo, se a paridade estiver presente na maioria dos conselhos, é considerado que ela 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 2.

Quadro 2 – Dimensões e categorias de análise

<b>Dimensão de análise</b>	<b>Categoria</b>
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
Deliberação	Transformam-se em resoluções
	Transformam-se 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 nossa a partir dos dados da pesquisa (2023).

Destaca-se que, tendo em vista que a caracterização dos conselhos partiu do campo, ou seja, dos elementos institucionais observados nas leis, regimentos, sites e demais documentos, não foram adicionadas categorias teóricas no quadro de análise. A revisão de literatura realizada aqui serviu para contextualizar este estudo dentro da literatura sobre participação nos conselhos e para melhor explicar a importância da realização desta pesquisa.

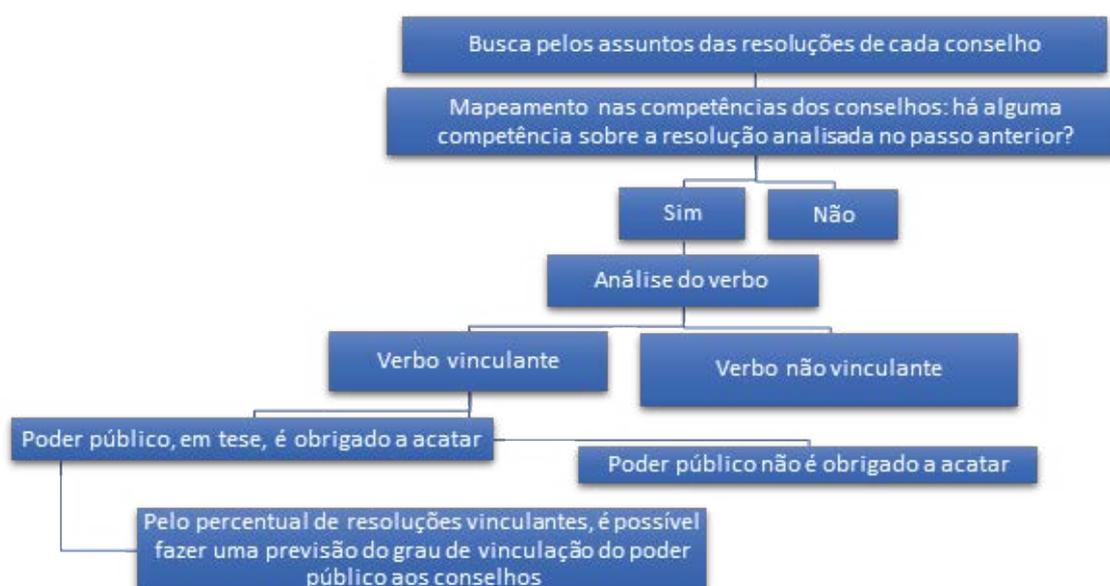
Posteriormente, buscou-se analisar os verbos das competências dos conselhos, identificando os verbos deliberativos e vinculantes para relacioná-los às resoluções dos conselhos. Se as resoluções estivessem presentes em competências com verbos vinculantes, eram consideradas vinculantes. Nesse sentido, buscou-se, entre os verbos presentes nas competências dos conselhos, elencar aqueles que apontam para elementos vinculantes ou deliberativos. analisaram-se 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 artigo 183 da lei orgânica municipal. Nesse 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, elaborou-se o Fluxograma 1.

Fluxograma 1 – Caminho metodológico da análise dos dados



Fonte: Elaboração nossa a partir dos dados da pesquisa (2023).

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

### **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, levantaram-se duas possibilidades: 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: Educação, Cultura, Meio Ambiente e Transportes Urbanos. No tocante ao Conselho Municipal de Acesso à Terra e Habitação, não foi possível localizar o regimento.

Os demais conselhos 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 Conselho Municipal de Saúde, em sua totalidade, é composto por 86 membros, sendo 43 representantes dos usuários (50% dos conselheiros), 27 trabalhadores em saúde, seis prestadores e dez do governo. Ademais, seu núcleo de coordenação é integrado por oito membros. Esses indivíduos (núcleo de coordenação) são representantes de entidades ou de conselhos distritais de saúde e são escolhidos mediante processo eleitoral. Há requisitos para que os conselheiros participem 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 Sistema Único de Saúde (SUS), que não integra nenhuma chapa, por ser membro nato, tomando posse junto com a chapa vencedora do pleito. A eleição deve, em geral, ocorrer a cada dois anos, sempre na última reunião do plenário, 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. Os representantes destes também são eleitos por processo eleitoral. Para ser indicado, é necessário fazer parte de um conselho local de saúde, que também tem seus representantes eleitos mediante processo eleitoral. Nesse 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 participe, 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 Conselho Municipal de Educação, 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). Em vez 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 treze entidades que compõem o atual plenário do Conselho Municipal de Educação se dão por indicação. Sobre o mandato dos conselheiros, ele será extinguido “sempre em [24] 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 Conselho Municipal de Assistência Social, 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, quinze são representantes do poder público municipal, quatro do estadual, um do federal, dois funcionários do poder legislativo municipal e três representantes das entidades prestadoras de serviços, ou seja, 25 representantes que não são da sociedade civil. Dos vinte representantes restantes, um é representante da categoria profissional do setor, dois de entidades de organização e/ou representação dos usuários, dezesseis dos usuários oriundos das comissões regionais de assistência social e um representante da União das Associações de Moradores de Porto Alegre (PORTO ALEGRE, 1997). Pode-se observar que, dos 45 representantes, apenas dezesseis são eleitos, que são os representantes dos usuários oriundos das comissões regionais de assistência social. Os demais representantes são indicados. Predomina, portanto, o formato da indicação (PORTO ALEGRE, 1997).

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

Em relação ao Conselho Municipal de Acesso à Terra e Habitação, é composto por 27 conselheiros, sendo um terço deles 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, só é possível visualizar três membros: da Secretaria Municipal da Fazenda, da Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão e do Sindicato dos Contabilistas de Porto Alegre. Pode-se observar, portanto, que, dos 27 membros, um terço representa o Estado.

Em relação ao Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental, 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: nove representam a comunidade; nove entidades não governamentais vinculadas ao planejamento urbano; e nove órgãos públicos do município (sete), estado (um) e união (um).

Em relação ao Conselho Municipal do Meio Ambiente, é composto por Presidência, Comitê Executivo e Plenário, sendo o Plenário composto por 27 membros: um representante do executivo estadual, sete representantes do executivo municipal, dezessete representantes de entidades e dois 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 quinze dias depois das indicações.

Em relação ao Conselho Municipal de Justiça e Segurança, é composto por 39 membros, sendo um representante e cada um dos dezessete fóruns de justiça e segurança de Porto Alegre (dezessete representantes de cada região do OP) e 22 representantes de outras entidades, como a Brigada Militar, a Guarda Municipal, a Universidade Federal do Rio Grande do SUL (UFRGS), a Fundação de Assistência Social e Cidadania, entre outros. Sobre a forma de escolha, todos são indicados. Entretanto, apesar de haver indicação, cabe salientar que os fóruns de justiça e segurança de Porto Alegre são compostos também por plenários e que, neles, há processo eleitoral para escolha dos representantes (PORTO ALEGRE, 2010). Contudo, predomina a indicação.

Em relação ao Conselho Municipal de Transportes Urbanos, é composto por 21 membros, havendo vinte entidades representadas e sendo todos eles eleitos mediante indicação. Dos 21 representantes, um deles faz parte do poder público e os outros vinte da sociedade (pelas entidades).

Portanto, dos nove conselhos analisados, três deles da Educação, da Cultura e do Meio Ambiente 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 tem paridade. Na literatura, há estudos que buscaram analisar o elemento institucional. No entanto, os estudos têm por enfoque elementos específicos, como a qualidade,

a efetividade, o nível de participação, não havendo uma tentativa de caracterização dos conselhos de políticas públicas (DOMBROWSKI, 2008; SILVA *et al.*, 2012a; FLACH, 2020), mesmo nos estudos mais recentes sobre o tema.

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 elas têm força de lei, apresentam artigos, fixam datas e estabelecem prazos. O Conselho Municipal de Saúde atua pela elaboração de resoluções. Das vinte resoluções encontradas nele, seis resoluções são em relação à programas, como a nota fiscal gaúcha; oito resoluções sobre informações, regulamentos e regras; cinco 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; uma resolução em relação à fiscalização, mais especificamente de entidades de direito privado; seis 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 Conselho Municipal de Educação, ele atua com base em resoluções e também em pareceres e indicações. No caso das resoluções, no recorte temporal da pesquisa, localizaram-se 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 Conselho Municipal de Assistência Social, localizaram-se 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 Conselho Municipal de Educação emite pareceres credenciando e autorizando o funcionamento de escolas municipais, o de Assistência Social emite resoluções autorizando a inscrição de entidades. O que difere é o tipo de documento, o que corroborou para que este tivesse um número grande de resoluções. Também há resoluções aprovando ou reprovando regimentos, aprovando representações sobre programas e aprovando até mesmo verbas.

Em relação ao Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental, não se localizou nenhuma resolução do Conselho, apenas as atas que, em seu conteúdo, mencionam resoluções e pareceres. Nas atas, um dos elementos presentes é a aprovação, ou não, de resoluções e pareceres.

Em relação ao Conselho Municipal de Cultura, também não se localizou resoluções, tampouco pareceres ou indicações do Conselho.

Em relação ao Conselho Municipal de Acesso à Terra e Habitação, constatou-se que é o mais problemático em relação à ausência de documentos. Seu regimento não foi localizado e, por esse motivo, toma-se como pressuposto para falar das resoluções da lei de criação do conselho. No tocante às resoluções, pareceres, indicações ou outros documentos que o conselho 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 antes, não têm força de lei (PORTO ALEGRE, 1995).

Em relação ao Conselho Municipal de Justiça e Segurança, no Decreto nº 17.257, de 5 de setembro 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 daquele Conselho, eles não foram localizados nos sítios eletrônicos consultados. Assim, não foi possível realizar uma análise acerca destes documentos.

Em relação ao Conselho Municipal do Meio Ambiente, localizaram-se 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. Cabe salientar que, na lei de criação do conselho, não há nenhum elemento que versa a respeito das resoluções, tampouco em seu regimento interno.

Em relação ao Conselho Municipal de Transportes Urbanos, no decreto que regulamentou seu regimento interno, em relação às resoluções, consta que suas “deliberações serão consubstanciadas através de resoluções (PORTO ALEGRE, 2001). Na lei do Conselho consta que “as resoluções [...] serão enviadas, conjuntamente, à Câmara Municipal e aos meios de comunicação social” (PORTO ALEGRE, 1994). Entretanto, caso haja pareceres e resoluções, não foram localizados, o que inviabilizou uma análise destes documentos.

Em resumo, os conselhos de Saúde, Assistência Social e Meio Ambiente atuam por meio da elaboração de resoluções. O Conselho Municipal de Educação tem como um elemento primordial os pareceres. Em relação aos conselhos de Cultura, Desenvolvimento Urbano e Ambiental, Acesso à Terra e Habitação, Justiça e Segurança e Transportes Urbanos, não foi possível localizar as resoluções e pareceres. No caso do Conselho de Desenvolvimento Urbano e Ambiental, observou-se a presença de atas, nas quais as resoluções e os pareceres são mencionados. Por fim, o Conselho Municipal de Acesso à Terra e Habitação foi o conselho com mais dificuldade para localizar a

documentação. 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. Relacionando com a literatura, é possível observar que a maioria dos trabalhos busca analisar as resoluções dos conselhos visando entender sobre que assuntos estes têm deliberado. No entanto, não foram encontrados estudos que analisem as resoluções dos conselhos comparando-as com as competências destes. Existir uma resolução sobre determinado tema não é garantia de que o poder público acatará tal decisão, uma vez que a lei é o elemento formal que dita as regras sobre os conselhos e as competências presentes na lei são o elemento formal de vinculação.

Um elemento que contribui para autonomia do conselho em relação às suas deliberações é de que forma ele está presente, se estiver, no organograma da secretaria da respectiva política pública. Esse 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 lado a lado com o(a) secretário(a) da política pública.

Em relação à saúde, o conselho aparece no organograma, ao lado do gabinete dos secretários. Tal fator pode corroborar para a afirmação de que exista alguma subordinação do conselho ao poder público. O Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental também está presente no organograma da secretaria. Entretanto, cabe fazer uma ressalva: ele está no mesmo nível que o secretário municipal, denotando não hierarquia. Os outros sete conselhos (Cultura, Educação, Assistência Social, Acesso à Terra e Habitação, Justiça e Segurança, Meio Ambiente e Transportes Urbanos) 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 3

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 têm 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, nesse 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.

Quadro 3 – 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 nossa a partir dos dados da pesquisa (2023).

Como principal contribuição do trabalho, a partir do mapeamento das características dos conselhos, elaborou-se 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 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, realizaram-se comparações em relação aos verbos presentes nas competências dos conselhos e as resoluções, e, quando houvesse convergência entre competência e resolução, considerou-se como vinculante. Cabe salientar que os verbos presentes nas competências, em geral, estão expressos já no início da competência presente na lei, sendo identificados com facilidade.

Seguindo o caminho metodológico apresentado no Fluxograma 1, revisou-se o quanto as resoluções dos conselhos são vinculantes para o Poder Executivo municipal de Porto Alegre. O Quadro 4 sintetiza o grau de vinculação do poder público às decisões dos conselhos.

Quadro 4 – Grau de vinculação do poder público às decisões dos conselhos

Conselho	Grau de vinculação			
	Nenhum	Baixo	Médio	Alto
CME	▪			
CMS		▪		
CMAS		▪		
COMATHAB	▪			
CMC	▪			
CMDUA		▪		
COMJUS		▪		
COMAM				▪
COMTU	▪			

Fonte: Elaboração nossa a partir dos dados da pesquisa (2023).

Ao observar os elementos relacionados à vinculação do poder público às decisões dos conselhos, nota-se que eles dispõem de níveis variados de vinculação, haja vista que quatro não são vinculantes, quatro têm um grau baixo de vinculação e um tem um grau alto, conforme os critérios e dentro do recorte e do tipo de análise realizada aqui. 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 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 se localizou nenhum estudo sobre os conselhos na gestão anterior ao recorte da pesquisa. Caso houvesse, seria pertinente realizar a comparação.

Em relação aos resultados, cabe fazer a ressalva de que os resultados obtidos foram em relação aos documentos que localizados na internet, uma vez que a pandemia da covid-19 impossibilitou a realização de entrevistas. Não foi possível localizar o regimento interno do Conselho Municipal de Acesso à Terra e Habitação e não foi possível localizar resoluções, pareceres ou indicações dos conselhos de Desenvolvimento Urbano e Ambiental, Cultura, Acesso à Terra e Habitação, Justiça e Segurança e Transportes Urbanos. O fato desses documentos não terem sido localizados é um elemento que deve ser levado em conta. Caso houvesse a realização de entrevistas com os conselheiros, esses documentos teriam 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 por 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.

### **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 deles 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 eles 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 uma lei geral sobre conselhos, dado que eles têm 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 nos âmbitos estadual e federal. Como agenda de pesquisa, destaca-se uma tendência: a participação remota, 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.

---

## Notas

<sup>1</sup> 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.

## Referências

- ALMEIDA, Carla; CARLOS, Euzeneia; SILVA, Rafael da. “Efetividade da participação nos conselhos municipais de assistência social do Brasil”. **Opinião Pública**, Campinas, SP, vol. 22, n. 2, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/57ZTjXNfbgmHFfSgySv7rGrD/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 22 out. 2022.
- ALMEIDA, Carla *et al.* “Efetividade e institucionalização dos conselhos de assistência social: Padrões e variações da participação nos municípios brasileiros (2012-2018)”. **Opinião Pública**, Campinas, SP, vol. 28, n. 2, 2022. Disponível em; <https://www.scielo.br/j/op/a/8mTzhNCjRwM-9g4RG3Vtg3Py/>. Acesso em: 22 out. 2022.
- ALMEIDA, Cleusimar Cardoso Alves; CARVALHO, Virgínia Donizete. “Human Values and Social Assistance: A Study of Municipal Council Representatives”. **Mackenzie Management Review**, São Paulo, vol. 18, n. 2, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ram/a/3sqPKRn-qbbkMk6x7Dr49LB/?lang=en>. Acesso em: 22 out. 2022.
- ANDRADE, Gabriela Rieveres Borges de; VAITSMAN, Jeni. “A participação da sociedade civil nos conselhos de saúde e de políticas sociais no município de Piraí, RJ (2006)”. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, vol. 17, n. 7, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/vsy-Jwy93Vz5YqCrMgdDq6Lr/?lang=pt>. Acesso em: 20 set. 2022.
- ARRETCHE, Marta. **Estado federativo e políticas sociais: Determinantes da descentralização**. São Paulo: FAPESP; Rio de Janeiro: Revan, 2000.
- AVRITZER, Leonardo. “Instituições participativas e desenho institucional: Algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático”. **Opinião Pública**, Campinas, SP, vol. 14, n. 1, 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/SXb5hxxKDHgM3Y9YMvRgMzN/?lang=pt>. Acesso em: 20 set. 2022.
- AZEVEDO, Nilo Lima de; CAMPOS, Mauro Macedo; LIRA, Rodrigo Anido. “Por que os conselhos não funcionam?: Entraves federativos para a participação popular no Brasil”. **Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, Rio de Janeiro, vol. 13, n. 2, 2020. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/dilemas/article/view/21870>. Acesso em: 20 set. 2022.
- BARDDAL, Fabiana Marissa Etzel; TORRES, Ricardo Lobato. “Efetividade da participação cidadã nos conselhos municipais de Curitiba”. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, Curitiba, vol. 12, n. 1, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/urbe/a/MddfZnGhy9jCjhS6v3vFbBN/?lang=pt>. Acesso em: 20 set. 2022.
- BATISTA, Adriana Aparecida *et al.* “A contribuição da pesquisa avaliação para o processo de implementação do controle social no SUS”. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, vol. 19, n. 4, pp. 784-793, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sausoc/a/9Zfd5SQXj6NDtH6m5GVfR9b/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 13 set. 2022.

- BEZERRA, Carla de Paiva. Os sentidos da participação para o Partido dos Trabalhadores (1980-2016). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, vol. 34, n. 100, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/9Z9CT9Qcp43DsXwkNxyLYXd/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 28 set. 2022.
- BICCA, Renato Dutra; GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf. **Efetivação de direitos, cultura política e participação**: Possibilidades e limites do exercício do controle social no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Porto Alegre. *In*: SEMINÁRIO NACIONAL DEMANDAS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA, 11., 2015, [s. l.]; MOSTRA NACIONAL DE TRABALHOS CIENTÍFICOS, 1., 2015 [s. l.]. *Anais [...]*. [s. l.]: UNISC, 2015.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. **Para entender o controle social na saúde**. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2013. Disponível em: [https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/para\\_entender\\_controle\\_social\\_saude.pdf](https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/para_entender_controle_social_saude.pdf). Acesso em: 10 out. 2022.
- 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. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/d9759.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9759.htm). Acesso em: 10 out. 2022.
- BRASIL. Secretaria da Casa Civil. **O que é uma resolução**. Brasília, DF: Secretaria da Casa Civil, 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.
- BRONSTEIN, Michelle Muniz; FONTES FILHO, Joaquim Rubens; PIMENTA, Gabriel Alves. “Organização dos conselhos municipais: Governança e participação da sociedade civil. **Interações (Campo Grande)**, Campo Grande, vol. 18, n. 1, 2017. Disponível em: <https://www.interacoes.ucdb.br/interacoes/article/view/1089>. Acesso em: 28 ago. 2022.
- CARRION, Rosinha Machado; COSTA, Pedro de Almeida. “Governança democrática, participação e solidariedade: entre a retórica e a práxis”. *In*: CONGRESO DE LA ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE SOCIOLOGÍA, 27., 2009, Buenos Aires; JORNADAS DE SOCIOLOGÍA DE LA UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES, 8., 2009, Buenos Aires. *Anais [...]*. Buenos Aires: Asociación Latinoamericana de Sociología, 2009. Disponível em: <https://cdsa.academica.org/000-062/950.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2022.
- COHEN, Joshua. “Democracy and Liberty”. *In*: ELSTER, Jon. (org.). **Deliberative Democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998. pp. 185-231. (Cambridge Studies in the Theory of Democracy).
- “COMPETÊNCIA [jurídico]”. **Dicio**, [s. l.], [2022]. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/competencia/>. Acesso em: 10 out. 2022.

- CONSELHODECIDADÃOS. “Conselhos temáticos”. **Conselhos de Cidadãos**, [s. l.], 2018. Disponível em: <https://conselhodecidadaos.com.br/frentes-de-acao/conselhos-tematicos/>. Acesso em: 16 jan. 2023.
- CÔRTEZ, Soraya. “Arcabouço histórico-institucional e a conformação de conselhos municipais de políticas públicas”. **Educar**, Curitiba, n. 25, pp. 143-174, 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/er/n25/n25a10.pdf>. Acessado em: 1 ago. 2020.
- COTTA, Rosângela Minardi Mitre; CAZAL, Marian de Melo; MARTINS, Poliana Cardoso. “Conselho Municipal de Saúde: (Re)pensando a lacuna entre o formato institucional e o espaço de participação social”. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, vol. 15, n. 5, pp. 2437-2445, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/W59gfnfF8ZPLwDJdLff4pwk/?lang=pt>. Acesso em: 28 ago. 2022.
- DA MATA, Gilberto Maurício Frade; PIMENTEL, Thiago Duarte; EMMENDOERFER, Magnus Luiz. “Teoria do campo social e políticas públicas: O caso do Conselho Gestor de Turismo de Juiz de Fora, MG, Brasil”. **Rosa dos Ventos**, Caxias do Sul, vol. 10, n. 2, pp. 332-354, 2018. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/4735/473557641009/html/>. Acesso em: 27 ago. 2022.
- DAGNINO, Evelina. “Construção democrática, neoliberalismo e participação: Os dilemas da confluência perversa”. **Política e Sociedade**, Florianópolis, v. 5, pp. 139-164, 2004. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/1983>. Acesso em: 20 ago. 2022.
- “DELIBERAR”. **Dicio**, [s. l.], [2022]. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/deliberar/>. Acesso em: 10 out. 2022.
- DOMBROWSKI, Osmir. “Poder local, hegemonia e disputa: Os conselhos municipais em pequenos municípios do interior”. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, vol. 16, n. 30, 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/xkjk45NMRxtfw6KsQ7yHRkC/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 10 ago. 2022.
- DUARTE, Elisfabio Brito; MACHADO, Maria de Fátima Antero Sousa. “O exercício do controle social no âmbito do Conselho Municipal de Saúde de Canindé, CE”. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, vol. 21, n. 1, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sausoc/a/b4xmzflNMv-tFhtVYYnPd6F/?lang=pt>. Acesso em: 10 out. 2022.
- FEDOZZI, Luciano Joel. “Esfera pública e cidadania: A experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre”. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, vol. 19, n. 2, pp. 236-271, 1998. Disponível em: <https://revistas.dee.spgg.rs.gov.br/index.php/ensaios/article/view/1931>. Acesso em: 22 out. 2022.
- FEDOZZI, Luciano Joel; MARTINS, André Luis Borges. “Trajetória do Orçamento Participativo de Porto Alegre: Representação e elitização política”. **Lua Nova**, São Paulo, n. 95, pp. 181-223, 2015. Disponível em: <https://pdfs.semanticscholar.org/68c1/1f36b0860549adf9ddb6f9908cfc4026144c.pdf>. Acessado em: 10 ago. 2023.

- FERNANDES, Antonio Sergio Araújo. “Conselhos municipais: Participação, efetividade e institucionalização: A influência do contexto político na dinâmica dos Conselhos: Os casos de Porto Alegre e Salvador”. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, vol. 8, n. 3, pp. 438-452, set. 2010.
- FERREIRA, Cristina Maria Soares; FONSECA, Alberto. “Análise da participação popular nos conselhos municipais de meio ambiente do Médio Piracicaba (MG). **Ambiente e Sociedade**, São Paulo, vol. 17, n. 3, pp. 239-258, jul./set. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/aso-c/a/9WVfkgTqQ563fP3P5pMH8NR/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 10 out. 2022.
- FLACH, Simone de Fátima. “A gestão democrática nos sistemas municipais de ensino do Paraná: Uma análise a partir dos conselhos municipais de educação”. **Ensaio**, Rio de Janeiro, vol. 28, n. 106, pp. 221-240, jan./mar. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ensaio/a/6d3GCZ-vWg7kgJ8zTqf9smmM/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 14 set. 2022.
- GARCIA-BATIZ, María Luisa; TELLEZ-ARANA, Luis. “El presupuesto participativo: Un balance de su estudio y evolución en México”. **Perfiles Latinoamericanos**, Ciudad de México, vol. 26, n. 52, 2018. Disponível em: [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-76532018000200010&script=sci\\_abstract&tlng=es](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-76532018000200010&script=sci_abstract&tlng=es). Acesso em: 28 set. 2022.
- GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores e gestão pública. **Ciências Sociais Unisinos**, São Leopoldo, RS, vol. 42, n. 1, pp. 5-11, jan./abr. 2006. Disponível em: [https://revistas.unisinos.br/index.php/ciencias\\_sociais/article/view/6008](https://revistas.unisinos.br/index.php/ciencias_sociais/article/view/6008). Acesso em: 14 out. 2022.
- GOMES, Angela Maria *et al.* “Reflections and Collective Production about Being a Municipal Health Counselor. **Revista Brasileira de Enfermagem**, [s. l.], vol. 71, n. 1, pp. 496-504, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/reben/a/5Bp3GqdQNV8NHqQbtXWNVcz/?lang=en>. Acesso em: 13 set. 2022.
- GOMES, Eduardo Granha Magalhães. “Conselhos gestores de políticas públicas: Aspectos teóricos sobre o potencial de controle social democrático e eficiente”. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, vol. 13, n. 4, 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/Y5zqFPmXGsY4xvLVnttbXBg/?lang=pt>. Acesso em: 14 set. 2022.
- HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: Entre facticidade e validade**. Tradução Flávio Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.
- IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília, DF: IPEA, 2010. vol. 3, 270 p.
- KEZH, Nilce Helena de Paula; BÓGUS, Cláudia Maria; MARTINS, Cleide Lavieri. “Entraves à participação social dos representantes dos trabalhadores no conselho municipal de saúde”. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, vol. 25, n. 4, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sausoc/a/6X-3qXGcNZFBj7HNQxTtYK5f/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 10 out. 2022.
- KLEBA, Maria Elisabeth; COMERLATTO, Dunia; FROZZA, Kenia Munaretti. “Instrumentos e mecanismos de gestão: Contribuições ao processo decisório em conselhos de políticas públicas”. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, vol. 49, n. 4, 2015. Disponível em:

- <https://www.scielo.br/j/rap/a/jnkPDcgfsgpPNLpVTKydkyL/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 10 set. 2022.
- KLEBA, Maria Elisabeth *et al.* “O papel dos conselhos gestores de políticas públicas: Um debate a partir das práticas em Conselhos Municipais de Chapecó (SC)”. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, vol. 15, n. 3, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/sbZ4cyvgF3BBDd-N3g3GR6MG/?lang=pt>. Acesso em: 22 set. 2022.
- LOUREIRO DOS SANTOS, Silvia. **Participação (?) nos conselhos municipais de políticas públicas**: Uma análise da experiência de Porto Alegre. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018.
- MACHADO, Patrícia Maria de Oliveira *et al.* “Conselhos de alimentação escolar em Santa Catarina, Brasil: Uma análise do discurso do sujeito coletivo”. **Revista de Nutrição**, Campinas, SP, vol. 28, n. 3, pp. 305-317, 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rn/a/YdXdK8vVSMD8bjWYQxkwvXM/?lang=pt>. Acesso em: 14 out. 2022.
- MAGALHÃES, Fernanda Gabriela Gandra Pimenta; XAVIER, Wescley Silva. “Processo participativo no controle social: Um estudo de caso do Conselho Municipal de Saúde de Juiz de Fora (MG)”. **READ**, Porto Alegre, vol. 25, n. 1, pp. 179-212, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/read/a/7L3ZNTWwJL3Lr9fx3Y4Qg7D/?lang=pt>. Acesso em: 14 set. 2022.
- MARTINS, Camila Sartori *et al.* “Conhecimento dos usuários, trabalhadores da saúde e gestores sobre conselheiros e conselhos de saúde”. **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, vol. 37, n. 98, 2013, pp. 437-445. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sdeb/a/XWdmvbZhfwLmTtMyWNzrcjf/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 14 set. 2022.
- MEC – MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **História**. Brasília, DF: MEC, [2018]. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/conaes-comissao-nacional-de-avaliacao-da-educacaosuperior/97-conheca-omec-1447013193/omec-1749236901/2-historia>. Acesso em: 20 abr. 2022.
- MEIRELLES, Hely Lopes *et al.* **Direito administrativo brasileiro**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.
- MELLO, Máira Crivellari Cardoso; REZENDE, Sonaly. “O Conselho Municipal de Saneamento de Belo Horizonte: Desafios e possibilidades”. **Engenharia Sanitária e Ambiental**, [s. l.], vol. 19, n. 4, pp. 479-488, 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/esa/a/CX4QSMR3rXRyh7DkDzbtqbR/?lang=pt>. Acesso em: 10 out. 2022.
- NUNES, Lisiane Nunes de. **Modelos de democracia implementados em Porto Alegre**: Experiências de governança e participação cidadã. 2009. 112 pp. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009. Disponível em: <https://tede2.pucrs.br/tede2/handle/tede/4662>. Acesso em: 14 abr. 2022.
- OLIVEIRA, Ana Maria Caldeira; IANNI, Aurea Maria Zöllner; DALLARI, Sueli Gandolfi. “Controle social no SUS: Discurso, ação e reação”. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, vol. 18, n. 8,

- pp. 2329-2338, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/xCmCyD8tR9qZL4qWjNR-vgLm/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 14 set. 2022.
- POGREBINSCHI, Thamy. **Trinta anos de inovação democrática na América Latina**. Berlin: WZB Berlin Social Science Center, 2021. Disponível em: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/235222/1/Full-text-report-Pogrebinschi-Trinta-Anos-de.pdf>. Acesso em: 10 out. 2022.
- PORTO ALEGRE. **Decreto nº 12.405, de 14 de julho de 1999**. Aprova o regimento interno do Conselho Municipal de Educação e dá outras providências. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1999. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cgi-bin/nph-br-s?s1=000012780.DOCN.&l=20&u=/netahtml/sirel/simples.html&p=1&r=1&f=G&d=atos&SECT1=TEXT>. Acesso em: 14 jul. 2023.
- PORTO ALEGRE. **Decreto nº 13.208, de 3 de maio de 2001**. Aprova o regimento interno do Conselho Municipal dos Transportes Urbanos (COMTU), criado pela Lei complementar nº 318, de 28 de março de 1994, e dá outras providências. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2001. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/porto-alegre/decreto/2001/1320/13208/decreto-n-13208-2001-aprova-o-regimento-interno-do-conselho-municipal-dos-transportes-urbanos-comtu-criado-pela-lei-complementar-n-318-de-28-de-marco-de-1994-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 14 jul. 2023.
- PORTO ALEGRE. **Decreto nº 17.257, de 5 de setembro de 2011**. Regulamenta a Lei complementar nº 656, de 7 de dezembro de 2010, dispondo sobre a estrutura, a organização e o funcionamento do Conselho Municipal de Justiça e Segurança (COMJUS) [...]. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2011. Disponível em: [https://prefeitura.poa.br/sites/default/files/usu\\_doc/catalogo-conselhos/comjus/Decreto%2017.257%2C%20de%205%20de%20setembro%20de%202011.pdf](https://prefeitura.poa.br/sites/default/files/usu_doc/catalogo-conselhos/comjus/Decreto%2017.257%2C%20de%205%20de%20setembro%20de%202011.pdf). Acesso em: 14 jul. 2023.
- PORTO ALEGRE. **Lei complementar nº 337, de 1995**. Cria o Conselho Municipal de Acesso à Terra e Habitação e dá outras providências. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1995. Disponível em: [http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/demhab/usu\\_doc/lei\\_complementar\\_337\\_COMATHAB.doc](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/demhab/usu_doc/lei_complementar_337_COMATHAB.doc). Acesso em: 13 jul. 2023.
- PORTO ALEGRE. **Lei complementar nº 656, de 7 de dezembro de 2010**. Dispõe sobre o Conselho Municipal de Justiça e Segurança (COMJUS) [...]. Porto Alegre: Câmara dos Vereadores, 2010. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/porto-alegre/lei-complementar/2010/66/656/lei-complementar-n-656-2010-dispoe-sobre-o-conselho-municipal-de-justica-e-seguranca-comjus-os-foruns-regionais-de-justica-e-seguranca-frjss-e-os-conselhos-comunitarios-de-justica-e-seguranca-cjss-e-revoga-o-art-5-da-lei-n-9056-de-27-de-dezembro-de-2002-e-a-lei-complementar-n-487-de-14-de-janeiro-de-2003>. Acesso em: 22 jul. 2023.
- 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. “Os conselhos municipais de Porto Alegre”. **Prefeitura Municipal de Porto Alegre**, Porto Alegre, 2022. Disponível em: [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smg/default.php?p\\_secao=84](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smg/default.php?p_secao=84). Acesso em: 19 mar. 2022.
- PORTO ALEGRE. “Região Sul do OP escolhe habitação como prioridade”. **Prefeitura Municipal de Porto Alegre**, Porto Alegre, 14 ago. 2015. Disponível em: [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p\\_noticia=179866&REGIAO+SUL+DO+OP+ESCOLHE+HABITACAO+COMO+PRIORIDADE](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p_noticia=179866&REGIAO+SUL+DO+OP+ESCOLHE+HABITACAO+COMO+PRIORIDADE). Acesso em: 1 ago. 2020.
- PORTO ALEGRE. **Regimento interno do CMAS**. Dispõe sobre as competências do Conselho, sua composição, seu funcionamento e atribuições. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1997. Disponível em: [http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/CMAS/usu\\_doc/Regimento\\_interno.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/CMAS/usu_doc/Regimento_interno.pdf). Acesso em: 1 ago. 2020.
- RAMOS, Michelle de Fátima *et al.* “Conselhos setoriais: Perfil dos conselheiros e sua influência na tomada de decisão”. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, vol. 21, n. 3, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sausoc/a/TvdqfbP7qpHRxWbrntTLVJL/?lang=pt>. Acesso em: 28 set. 2022.
- RODRIGUES, Juliana Nunes; MOSCARELLI, Fernanda. Os desafios do pacto federativo e da gestão territorial compartilhada na condução das políticas públicas brasileiras. **GeoTextos**, Salvador, vol. 11, n. 1, pp. 139-166, 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/geotextos/article/view/12714>. Acesso em: 28 mar. 2022.
- SANTOS, Jociane Marthendal Oliveira; RUEDA, Jurany Leite. “Conselho municipal de educação de Piedade/SP: Qualidade, gestão democrática e participação na percepção dos conselheiros”. **Laplage em Revista (Sorocaba)**, Sorocaba, SP, vol. 4, n. 3, pp. 75-89, 2018.
- SILVA, Frederico Augusto Barbosa da; JACCOUD, Luciana de Barros; BEGHIN, Nathalie. “Políticas sociais no Brasil: Participação social, conselhos e parcerias”. In: JACCOUD, Luciana (org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília, DF: IPEA, 2005. pp. 373-407. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3234?mode=full>. Acesso em: 11 set. 2022.
- SILVA, Lucilane Maria Sales da *et al.* “Análise da organização e funcionamento dos conselhos de saúde e a gestão participativa em Fortaleza, CE”. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, vol. 21, n. 1, 2012a. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sausoc/a/dwyTtWD9ffwF5vpgcmbJmVb/?lang=pt>. Acesso em: 12 set. 2022.
- SILVA, Lucilane Maria Sales da *et al.* “Conselho Estadual de Saúde do Amapá: Controle social como forma de empoderamento da sociedade”. **PRACS**, Macapá, vol. 4, n. 4, 2012b. Disponível em: <https://xjournals.com/collections/articles/Article?qt=Ci/ymIV3I3k9OqCArZ/kz2Fg0FlZa-5SOdulHEWHw1kwLifz4JP342VJPXHfzm6Fm>. Acesso em: 14 out. 2022.
- SIQUEIRA, Lucimar Fátima. **Democracia e cidade: Da democracia participativa à desdemocratização na experiência de Porto Alegre**. 2019. 242 pp. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano

- e Regional) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/204599>. Acesso em: 14 fev. 2022.
- SOUZA, Cezarina Maria Nobre; HELLER, Léo. “Efetividade deliberativa em conselhos municipais de saneamento e de saúde: Um estudo em Belo Horizonte (MG) e em Belém (PA)”. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, vol. 24, n. 11, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/Bx6JWfzqz34ZnyY4NgCc7pv/?lang=pt>. Acesso em: 12 set. 2022.
- TERRONES, José de Jesús Godínez. “Participación ciudadana, funciones directivas en consejos cívicos en el municipio de León, Guanajuato”. **Espacios Públicos**, Toluca, vol. 52, pp. 109-134, 2018. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/676/67658492007/html/>. Acesso em: 12 set. 2022.
- VENÂNCIO, Caio. “Em 25 anos, Orçamento Participativo se espalhou pelo mundo e rompeu lógica clientelista da política”. **Sul21**, Porto Alegre, 13 set. 2014. Disponível em: <https://www.sul21.com.br/areazero/2014/09/em-25-anos-orcamento-participativo-se-espalhou-pelo-mundo-e-rompeu-logica-clientelista-da-politica/>. Acesso em: 10 ago. 2023.
- VENTURA, Carla Aparecida Arena *et al.* “Cultura participativa: Um processo de construção de cidadania no Brasil”. **Interface (Botucatu)**, Botucatu, SP, vol. 21, n. 63, pp. 907-920, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/icse/a/h4TMzB6Scq4HPYdct66tVVt/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 12 out. 2022.
- WENDHAUSEN, Águeda Lenita Pereira; KERSTEN, Mayara Ana da Cunha; OLIVEIRA, Ana Claudia Delfini Capistrano de. “A dinâmica da participação em conselhos gestores de Itajaí”. **Civitas**, Porto Alegre, vol. 20, n. 1, 2020. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/31446>. Acesso em: 14 fev. 2022.
- WERLE, Flávia Obino Corrêa. “Conselhos municipais de educação: Estudo genético-histórico”. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, vol. 103, pp. 123-135, 1998. Disponível em: <https://publicacoes.fcc.org.br/cp/article/view/733>. Acesso em: 15 fev. 2022.

**Bruna Hamerski** (bruh\_hamerski@hotmail.com) é doutoranda em Administração, com ênfase em Administração Pública, pela Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc, Florianópolis). É mestra em Ciências Sociais, com ênfase em Ciência Política, pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS) e graduada em Administração (linha de formação em Administração Pública e Social) pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

 <https://orcid.org/0000-0003-2029-394X>

**Leonardo Secchi** (leonardo.secchi@udesc.br) é professor titular de Administração Pública na Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc, Florianópolis) e pesquisador do Centro de Administração e Políticas Públicas da Universidade de Lisboa. É doutor em Instituições e Políticas Públicas pela Universidade de Milão e mestre e graduado em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC, Florianópolis).

 <https://orcid.org/0000-0002-9073-0343>

### **Colaboradores**

BH colaborou na estruturação, definição do problema de pesquisa e objetivos, referencial teórico, coleta, análise e interpretação dos resultados do trabalho. LS colaborou na revisão crítica, auxiliou na análise e interpretação dos resultados e na redação final do trabalho.

**Recebido em: 28/02/2023**

**Aprovado em: 11/08/2023**

**Editor responsável: Michel Misse**