

Inovações democráticas e força institucional: os conselhos gestores no Brasil

Democratic innovations and institutional strength: management councils in Brazil

Carla Almeida
Carla Giani Martelli
Lígia Lüchmann
Rony Coelho
Ana Julia Bonzanini Bernardi

Resumo

Inserido nos estudos sobre inovações democráticas, este artigo avalia a força institucional dos conselhos gestores municipais brasileiros. Para tanto, com base nos dados de 34 mil conselhos de uma série de políticas disponibilizados pela base das Pesquisas de Informações Básicas Municipais 2013 e 2014, propõe o Índice de Potencial Participativo dos conselhos. Utilizado aqui como indicador da força institucional dessas instâncias, o índice foi composto por variáveis que permitem um amplo diagnóstico a) da sua presença no território nacional, b) do formato institucional que assumem em termos de composição e poder de incidência nas políticas e c) do grau em que são valorizados por atores sociais e estatais como espaços de representação. Os resultados permitem um retrato da participação típica conselheira nos municípios e um diagnóstico da disseminação dessa inovação democrática pelo Brasil, país com características desafiadoras por sua dimensão continental e desigualdades sociais.

Palavras-chave

Inovações Democráticas; Participação; Conselhos Gestores; Força Institucional; Políticas Públicas.

Abstract

Inserted in the studies on democratic innovations, this paper assesses the institutional strength of Brazilian municipal management councils. Based on data from 34 thousand councils in a series of policies made available by the Research on Basic Municipal Information 2013 and 2014, it proposes the Index of Potential Participation of the councils. Instrumentalized as an indicator of the institutional strength of these councils, the index is composed by variables that allow a broad diagnosis a) of its presence in the national territory, b) of the institutional format they assume in terms of composition and power of influence in policies and c) degree to which they are valued by social and state actors as places of representation. Results allow a portrait of the typical councilor participation in the municipalities and a diagnosis of the extent of this democratic innovation in Brazil, a country with challenging characteristics due to its continental dimension and social inequalities.

Keywords

Democratic Innovations; Participation; Management Councils; Institutional Strength; Public Policies.

Introdução

As últimas décadas foram marcadas pela expansão e pluralização de modalidades de participação política, em especial aquelas relacionadas ao envolvimento da população em programas e/ou políticas governamentais. No âmbito da teoria democrática, em que pese a variação no conceito de inovações democráticas (ELSTUB e ESCOBAR, 2019), os programas ou instituições de governo que incorporam a população nos processos de tomada de decisões políticas são centrais (FUNG e WRIGHT, 2001; SMITH, 2009). No Brasil, os principais exemplos citados na literatura são os conselhos gestores, os orçamentos participativos e as conferências de políticas públicas. Embora haja diferenças e especificidades entre essas modalidades no que diz respeito às origens, propósitos, desenhos e graus de institucionalização, o fato é que se impuseram como exemplos paradigmáticos de inovação democrática, algumas se tornando, inclusive, modelo de exportação de alcance mundial, como é caso do orçamento participativo.

Ainda que o conceito de inovações democráticas inclua diferentes formatos e propósitos de participação, encontramos um importante alinhamento, em especial no contexto de países latino-americanos, com modalidades institucionais denominadas pela literatura de instituições participativas (IPs) (AVRITZER, 2008; LOPEZ e PIRES, 2010; CORTES, 2011), ao cumprirem com três importantes dimensões: a natureza participativa, o vínculo e inserção na esfera governamental, e a dimensão institucional, alcançando, para o caso de modalidades como os conselhos gestores, um importante grau de permanência e durabilidade institucional.

Como sabemos, em algumas áreas de políticas, os conselhos gestores são obrigatórios nas três esferas de governo (municipal, estadual e nacional), têm funções deliberativas e devem ser compostos de forma paritária por representantes da sociedade civil e do governo. No entanto, na maioria das políticas, embora tais conselhos possam estar previstos em normativas nacionais, essas instâncias resultam de iniciativas locais de governos e/ou demandas da sociedade civil e assumem maior variação nos desenhos institucionais e graus distintos de incidência nas políticas públicas. Em que pese essa variação, sua natureza institucional limita o grau de contingência e reduz as vulnerabilidades decorrentes da dinâmica política eleitoral (GURZA LAVALLE e ISUNZA VERA, 2010). Tornaram-se, portanto, objeto de atenção no campo dos debates voltados ao aprofundamento da democracia à luz das teorias democráticas participativas e deliberativas, que têm, historicamente, abrigado o desenvolvimento de

estudos sobre as possibilidades e limites das inovações democráticas, em especial em sua capacidade de promover inclusão e deliberação democrática.

No Brasil, já temos uma vasta bibliografia que se dedicou a avaliar em que medida essas expectativas foram cumpridas. Nos últimos anos, observamos desdobramentos interessantes desses estudos, como os esforços que visam refinar metodologias de avaliação da efetividade da participação e/ou da deliberação (AVRITZER e SOUZA, 2013; PIRES, 2011; ALMEIDA, CARLOS e SILVA, 2016; MARTELLI, JARDIM e GIMENES, 2018) e os avanços na avaliação dos processos e mecanismos de inclusão política pelo registro da representação, adensando o campo do conhecimento sobre a pluralização do exercício da representação política no âmbito das instituições participativas, o que vem demandando maiores cuidados para diferenciar as capacidades inclusivas e as exigências de critérios de representatividade perante os seus públicos-alvo (ALMEIDA, 2014, 2019; GURZA LAVALLE, HOUTZAGER e CASTELLO, 2006; GURZA LAVALLE e CASTELLO, 2008; ISUNZA VERA e GURZA LAVALLE, 2012; LÜCHMANN, 2007, 2010; ALMEIDA, 2015)¹.

Entretanto, o giro político conservador experimentado pelo Brasil nos últimos anos e selado com o resultado das eleições de 2018 interpela fortemente essa agenda de pesquisa a agregar novas preocupações. Afinal, se desde 1990 presenciamos um processo contínuo de expansão territorial e setorial das IPs, hoje elas enfrentam atos governamentais que buscam extinguir e limitar sua presença nas políticas públicas². Nesse contexto, é preciso saber em que medida as IPs acumularam *força institucional* não apenas para sobreviver diante das investidas em curso, mas, sobretudo, para permanecer como espaços ativos e valorizados pelos atores do Estado e da sociedade civil nos processos de negociação e de representação de interesses na produção das políticas públicas.

Neste trabalho, oferecemos uma contribuição nessa direção. Considerando um conjunto diversificado de políticas públicas, tomamos aqui como unidade de análise os conselhos dos cerca de 5.500 municípios existentes no Brasil para apresentar um diagnóstico da sua presença no território nacional, do formato institucional que assumem em termos de composição e poder de incidência nas políticas e do grau em que são valorizados por atores sociais e estatais como espaços de representação. Nosso

¹ Um balanço da produção acadêmica sobre os conselhos no Brasil encontra-se em Almeida, Cayres e Tatagiba (2015).

² O Decreto nº 9759/2019, que extinguiu várias instâncias de interlocução entre governo e sociedade, é, sem dúvida, uma forte evidência dos constrangimentos enfrentados pelas IPs neste novo contexto.

principal objetivo é oferecer um retrato de como essa inovação democrática se disseminou num país como o Brasil, que possui dimensões continentais e é profundamente marcado por desigualdades sociais. Como reconhece a bibliografia especializada, a combinação dessas características apresenta grandes desafios para a disseminação de inovações em termos de políticas públicas que visem democratizar as decisões, incidindo na reversão das desigualdades que marcam a trajetória histórica do país (TOUCHTON, SUGIYAMA e WAMPLER, 2017; BARTH, 2006). Adicionado a isso, como bem apontaram os estudos sobre as políticas de descentralização implementadas no país na década de 1990 (ARRETCHE, 1999, 2010; SOUZA, 2002), os municípios de pequeno porte, que conformam a maioria das jurisdições no Brasil, encontram maiores dificuldades para implementar inovações institucionais em decorrência dos poucos recursos estatais de que dispõem.

Os dados empíricos que apresentamos neste trabalho ajudam a compreender em que medida esses desafios condicionaram a criação, disseminação e formatação institucional dos conselhos gestores no Brasil. Com eles, pretendemos contribuir com os estudos sobre as políticas de descentralização e institucionalização das inovações democráticas, como é o caso das IPs. Um olhar panorâmico do conjunto dos municípios brasileiros, contemplando diversas áreas de políticas públicas, pode nos ajudar a conhecer melhor a configuração da *força institucional* dessa modalidade de participação municipal, acentuando as suas vulnerabilidades, potencialidades e condicionantes.

Para cumprir com esse objetivo, apresentamos um índice, o IPPC – *Índice de Potencial Participativo dos Conselhos*, que nos possibilita analisar o grau em que os conselhos, em diferentes áreas de políticas públicas, estão institucionalizados e são valorizados como espaços de conexão entre atores sociais e estatais. Em outras palavras, analisamos a densidade conselhistas nos municípios, o desenho institucional e o ativismo por meio dessas instâncias, o que expressaria seu potencial participativo nas jurisdições municipais. Para tanto, foram analisados dados de mais de 34 mil conselhos, dispostos em 14 diferentes áreas de políticas públicas, distribuídos nos 5.570 municípios brasileiros. As informações utilizadas são provenientes das Pesquisas de

Informações Básicas Municipais (Munics) de 2013 e 2014 (IBGE 2014 e 2015), reunidas e catalogadas num único banco (COELHO, no prelo)³.

Para melhor detalhar o índice utilizado neste trabalho, fundamentando-o na ideia de *força institucional*, na primeira seção, justificamos as variáveis analíticas escolhidas a partir de um quadro teórico mais amplo das preocupações com os processos de inovação democrática e institucionalização. Na segunda, analisamos essas variáveis desagregadas, de modo a obter um retrato comparativo da institucionalização dos conselhos pelas diferentes áreas de políticas públicas. Na terceira seção, analisamos o comportamento do IPPC pelos municípios brasileiros para apresentar um retrato da força institucional da arquitetura conselhistas na escala local e de alguns de seus condicionantes, destacando, além da atuação de atores sociais organizados, o peso dos impactos socioeconômicos (medidos pelo Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDH-M) e das capacidades estatais.

O quadro teórico e os procedimentos metodológicos na construção do IPPC

O IPPC foi construído no diálogo com a bibliografia que se debruça sobre as dinâmicas e os condicionamentos dos processos de institucionalização e da efetividade das instituições participativas no Brasil. Trata-se de um índice que busca indicar a força institucional dos conselhos. Se a ideia de institucionalização nos remete aos processos implicados com a transformação de valores, interesses e demandas de atores sociais em instituições (GURZA LAVALLE *et al.*, 2019), o índice que apresentamos capta a cristalização desse processo em um tempo e espaço definidos. Importante notar que, por apresentar de maneira fotográfica o que está em contínuo movimento, o IPPC não nos revela as dinâmicas da institucionalização dos conselhos nos municípios, abertas constantemente a um “devir”.

Entretanto, lembramos que, em comparação com outros tipos de IPs, que abrem oportunidades *ad hoc* de participação, os conselhos gestores apresentam uma forma organizacional permanente, integrando a estrutura administrativa de suas áreas de políticas públicas e congregando grupos e indivíduos especializados em seus respectivos campos (CORTES, 2011). Assim, estamos tratando de um tipo de IP mais resiliente enquanto estrutura formal, e que cria incentivos para ações coletivas mais

³ Esse banco reúne todas as informações sobre as IPs catalogadas pelas Munics do IBGE. Foi construído no âmbito do projeto “Mudanças e permanências nos padrões de participação política no Brasil: análise longitudinal do envolvimento político dos brasileiros (1988 - 2013)” (Procad – UFSC/UEM/UNESP).

sustentadas no tempo. Ao permitir uma leitura da configuração da força institucional conselheira, presente em todo o território, o IPPC também nos ajuda a compreender esse fenômeno pela ótica dos esforços que as jurisdições municipais, ou os atores locais, realizaram para a democratização da gestão de suas políticas.

Para melhor apresentar e justificar as variáveis do IPPC, subdividimos esta seção em dois itens. No primeiro, recuperamos o quadro teórico do qual partimos para construir o índice e, no segundo, apresentamos a metodologia, descrevendo propriamente suas variáveis componentes.

Inovações democráticas e força Institucional

De acordo com Elstub e Escobar (2019), o uso do termo “inovação democrática” se tornou moda no campo de estudos sobre a democracia, em que pese o aumento de sua popularidade não ter sido acompanhado pela construção de um consenso acerca de sua conceituação e tipologização. São vários os exemplos de inovação democrática tratados na literatura internacional, incluindo programas, dispositivos e mecanismos mais formais ou informais, mais deliberativos ou consultivos, mais presenciais ou não presenciais, ou mais ou menos vinculados às estruturas governamentais. Entre os exemplos citados – assembleias populares, mini-públicos, orçamentos participativos, referendos, iniciativas cidadãs, participação digital, fóruns de cidadãos e políticas colaborativas (ELSTUB e ESCOBAR, 2019) – encontramos definições, a exemplo de Smith (2009), que, visando um entendimento menos alargado das modalidades de inovação, estão voltadas às instituições mais especificamente projetadas para aumentar e aprofundar a participação das/os cidadã/os nos processos de tomada de decisão política. Seguindo essa linha, e voltados para as experiências de participação institucional na América latina, Gurza Lavalle e Isunza Vera (2010) ressaltam que, muito mais do que outras formas de participação (plebiscito, referendo, iniciativas populares), a “inovação democrática” significaria a criação de uma institucionalidade, ou seja, de uma “[...] modalidade contínua – não extraordinária – de incidência social sobre o poder público e seu aparato administrativo, e inclusive sobre o próprio sistema político” (GURZA LAVALLE e ISUNZA VERA, 2010, p. 21).

Esse caráter “contínuo” e “não extraordinário” das inovações democráticas suscita um conjunto de indagações, tendo em vista o avanço nos estudos relacionados ao grau de institucionalização dessas modalidades participativas, em especial em contextos de alta vulnerabilidade social, política e institucional, como é o caso do Brasil.

Daí a importância de se mobilizar os estudos voltados para a avaliação da sua força institucional (LEVITSKY e MURILLO, 2009, 2013; FALLETI e RIOFRANCOS, 2018; MAYKA, 2019).

Como Levitsky e Murillo (2009, 2013) observaram, várias análises contemporâneas sobre institucionalização pressupõem um ambiente institucional forte, no qual as regras são estáveis e implementadas com sucesso, moldando, em certa medida, os comportamentos dos atores. Esse pressuposto, segundo os autores, dificulta a compreensão dos processos de institucionalização em contextos nos quais as regras são alteradas de forma radical e seriada, sem tempo para adaptações. Nesses contextos, a existência prolongada de uma instituição pode não implicar, necessariamente, que ela seja efetiva em cumprir com suas atribuições. Para entender melhor os processos de institucionalização em tais realidades, os autores utilizam a ideia de *força institucional* (*institutional strength*) para captar a performance das instituições em duas dimensões: estabilidade (*stability*) e implementação ou aplicabilidade/cumprimento das regras (*enforcement*). As instituições podem variar, portanto, segundo a estabilidade no tempo e o grau em que as regras são cumpridas na prática. Estabilidade e aplicabilidade não são dimensões que andam sempre juntas. Por exemplo, ainda que uma dada instituição exista no papel, se suas regras são modificadas com muita frequência, os atores ficam incapacitados de desenvolver expectativas compartilhadas, baseadas em comportamentos passados, o que fragiliza sua implementação.

Essas considerações são relevantes para avaliarmos as inovações democráticas no Brasil, que possui uma vasta dimensão territorial, fortes desigualdades sociais e onde as jurisdições municipais contam com razoável autonomia política e administrativa (com poder para modificar regras) e, em sua grande maioria, dispõem de poucos recursos técnicos, humanos e orçamentários para implementar as políticas públicas. Como já mencionado, a combinação dessas características tem, de fato, frustrado as expectativas de descentralização de políticas que visam aproximar tomadores de decisão e a população como forma de democratizar a política e promover o bem-estar social (TOUCHTON, SUGIYAMA e WAMPLER, 2017; BARTH, 2006).

Este trabalho inspirou-se no conceito de força institucional proposto por Mayka (2019) para construir o índice que nos permite traçar um retrato da institucionalização dos conselhos gestores pelos municípios brasileiros diante dos desafios que essa realidade impõe para a descentralização das inovações públicas. Tal como define a autora, IPs fortes são aquelas com forte desenho institucional e alto nível de institucionalização. A autora desafia o conceito de instituições fortes de Levitsky e Murillo, que falam da importância do nível de implementação e durabilidade no

tempo, mas ignoram o desenho institucional. Em contraste, a autora afirma que o desenho é chave para entender a força institucional de forma global, juntamente com a implementação e a durabilidade. Argumenta que a definição precisa de prerrogativas formais, e o grau de autoridade das IPs na política pública importa para sua força. O nível de institucionalização diz respeito ao grau em que as instituições são valorizadas por atores sociais e estatais como *locus* de representação de interesses, e ao grau em que elas possuem abrangência e uniformidade formal no território. Pela lente de Mayka (2019), força institucional, definida por essas duas dimensões, é resultado de um processo, e não algo que se encerra no ato criador de uma instituição.

Enquanto Levitsky e Murillo (2009, 2013) argumentam que reformas institucionais mais ambiciosas têm um risco maior de não serem eficazes em ambientes institucionalmente fracos, Mayka (2019) chama a atenção para outro aspecto: IPs institucionalmente fortes têm maior probabilidade de se desenvolver quando integram propostas mais amplas de reformas nas suas políticas setoriais, uma vez que podem criar oportunidades políticas para que novos atores enxerguem a participação como meio de defesa de seus interesses em contextos de mudanças. Ou seja, ela argumenta que tais reformas tornam mais provável que sejam formadas as coalizões necessárias para a criação de IPs com autoridade institucional.

Para a construção do IPPC e, posteriormente, para a análise dos seus resultados, vamos dialogar com algumas dessas proposições⁴. No entanto, à diferença da análise de Mayka (2019), que pesquisou as dinâmicas e os processos que levaram as IPs de alcance nacional, numa dada área de política pública, a obterem mais ou menos força institucional, o IPPC flagra, numa fotografia, a forma assumida por essa força para o conjunto dos municípios, considerando um número mais variado de políticas públicas inscritas nas jurisdições. Assim, mostramos como se configura a participação típica conselheira nos municípios, o que nos impõe, como se verá, valorizar variáveis relativas ao perfil socioeconômico, às capacidades estatais e às mobilizações sociais. Por outro lado, ao considerar um conjunto mais amplo de políticas públicas, também salientamos a necessidade de olhar para as IPs não apenas como um elemento no âmbito de reformas nas políticas públicas, mas como instâncias que agem na própria estruturação de políticas nascentes.

⁴ Não abordaremos a atuação dos empreendedores de políticas, uma variável que Mayka considera importante para a formação de coalizões que defendam as IPs em processos reformadores nas políticas, pois que demandaria um aprofundamento analítico para cada setor de política aqui tratado, o que foge do escopo deste artigo.

Sobre o IPPC

O IPPC é composto pelos seguintes indicadores ou variáveis (Var): 1 – a quantidade de conselhos existentes nos municípios, que indica a densidade institucional; 2 – a existência de paridade nesses colegiados, que indica a existência de 50% de representantes da sociedade civil e 50% de representantes do governo; 3 – a competência desses órgãos (se são deliberativos); 4 – a quantidade de reuniões realizadas nos doze meses de referência das respectivas pesquisas Munits, o que indica o grau de atividade institucional. Em primeiro lugar, foi calculado o *perfil institucional* dos conselhos pela seguinte fórmula:

$$\text{Perfil} = (\text{Var } 1) + (\text{Var } 2) + (\text{Var } 3)$$

Em que:

Var 1 = número total de conselhos por município

Var 2 = número de conselhos paritários por município

Var 3 = número de conselhos deliberativos por município

Esse agrupamento de variáveis aponta a “densidade” e a força do desenho institucional dos conselhos. A primeira delas, resultante da pergunta sobre a existência ou não dos conselhos, é a mais utilizada em análises com pretensões comparativas entre as cidades no que diz respeito às IPs (PIRES e VAZ, 2010; GURZA LAVALLE e BARONE, 2015). Trata-se de uma variável que nos possibilita mensurar as diferenças e as semelhanças entre os municípios no que diz respeito aos esforços que as jurisdições fizeram para a democratização da gestão *via* conselhos gestores. Quanto mais conselhos existentes num município, mais pontos de acesso têm os atores sociais para influenciarem e pressionarem os processos decisórios (PIRES e VAZ, 2010). Como apontam alguns autores, esses pontos de acesso têm potencial para inibir as práticas clientelistas presentes nas políticas locais (BARTH, 2006). Além disso, cabe também pontuar que a quantidade de conselhos existentes nos municípios, principalmente de conselhos não obrigatórios, tem sido apontada como um condicionante de maior bem-estar social (TOUCHTON, SUGIYAMA e WAMPLER, 2017).

As demais variáveis dizem respeito às regras e competências que estruturam legal e formalmente os conselhos e indicam a força do desenho institucional dessas instâncias. A variável “paridade” mensura o quanto as regras que definem a composição dos colegiados permitem um equilíbrio do poder entre Estado e sociedade civil nas dinâmicas decisórias, indicador utilizado para aferir seu grau de democracia interna (ALMEIDA, 2009). A terceira variável indica o grau de poder e influência que os conselhos possuem sobre as políticas públicas. Conselhos deliberativos têm

efetivamente poder de decidir sobre a implantação de políticas e/ou administração de recursos relativos à sua área de atuação, enquanto nos conselhos consultivos seus integrantes têm o papel, apenas, de estudar e indicar ações ou políticas sobre sua área de atuação.

O perfil institucional é um importante preditor da força institucional dos conselhos, mas ele não diz nada sobre seu grau de atividade e, portanto, sobre o quanto os conselhos são valorizados pelos atores sociais e estatais como locais legítimos de representação de interesses e negociação na produção de políticas públicas, como aponta Mayka (2019). Por outro lado, se as regras do desenho institucional são importantes condicionantes de sua efetividade, em muitos contextos elas têm baixa aplicabilidade, ou seja, estão expostas à contestação e à violação frequentes (LEVITSKY e MURILLO, 2009). Assim, incluímos na construção do IPPC uma variável que indica a média de reuniões da somatória dos conselhos em cada município. Isto é, dividiu-se o total de reuniões pelo número de conselhos (Var 1). A média de reuniões por município, e não o número total⁵, é um valor que pondera aqueles casos em que há poucos conselhos, mas eles são muito ativos, no sentido de realizar muitos encontros, ou, ainda, aqueles em que há muitos conselhos, mas esses são inativos, não se reuniram ou o fizeram poucas vezes. Sendo assim, pode-se dizer que esse *índice participativo* mede o grau de ativismo da “participação conselhistas”, indicando, *presumivelmente*, o quanto os atores estão investindo energias em ocupar esses espaços e o quanto eles são valorizados como instâncias de negociação entre Estado e sociedade (MAYKA, 2019). Afinal, conforme sugerem Levitsky e Murillo (2009), os atores destinam mais investimentos às instituições que esperam que sejam efetivas, desenvolvendo competências para agir de acordo com as suas regras. Portanto, assumimos que a média do número de reuniões dos conselhos é um preditor do grau em que os atores estão investindo suas energias nessas instâncias.

Se atores estão investindo energias e se o *perfil institucional* de determinado município apresenta valor elevado, assumimos que nele os conselhos possuem força institucional e têm potencial de incidência sobre as políticas públicas. Preferimos falar em “potencial” porque nossa análise é baseada na agregação de variáveis num índice e,

⁵ A análise das distribuições dos percentis das reuniões de cada município, e para cada conselho, indicou a presença de um número pequenos de *outliers* (valores discrepantes) diante do universo. Ainda assim, para garantir maior robustez ao índice, cerca de 5% dos *outliers* superiores foram substituídos pelo valor máximo remanescente. Dessa forma, ponderou-se possíveis distorções sem penalizar drasticamente os municípios e conselhos que declararam realizar número de reuniões muito acima da mediana.

portanto, ela pode nos dizer sobre potencialidades, mas não sobre as dinâmicas efetivas que marcam o funcionamento das IPs. Ao multiplicarmos o *perfil institucional* pelo *índice participativo* tem-se o *Índice de Potencial Participativos dos Conselhos*:

$$IPPC = \textit{perfil institucional} \times \textit{índice participativo}$$

Basicamente, o IPPC é um indicativo da força institucional da arquitetura participativa presente nos municípios e indica a possibilidade e capacidade de incidência do conjunto das instâncias em determinado município sobre as políticas públicas locais. Esse indicador foi calculado para todos os municípios, gerando um ranking normalizado cujos valores variam entre 0, demarcando o menor potencial, e 1, o maior. Um caso hipotético (de referência) foi criado para o valor 1, para o qual foi atribuído todos os valores máximos do *perfil institucional*, e o seu *índice participativo* foi igualado ao valor máximo observado. Esse caso de referência seria uma espécie de ideal da participação conselhistas (IPPC = 1), mas nenhum município atingiu esse valor (o máximo observado foi de 0,825). Os dados utilizados são os das Muncis de 2013 e 2014, portanto, o indicador é um retrato desses anos.

A escala do IPPC foi classificada em cinco níveis: de muito baixo a muito alto. Sua categorização seguiu a lógica da distribuição dos dados observados por meio de quartis. Isso significa que cada uma das quatro classes inferiores abrigou, aproximadamente, 25% dos valores, e os remanescentes discrepantes (*outliers superiores*) foram classificados no estrato superior.

Na próxima seção, vamos considerar as variáveis do IPPC desagregadas e, assim, comparar como elas se comportam nas diferentes áreas de políticas públicas. Na seção subsequente, analisamos a performance do índice pelos municípios brasileiros.

Conselhos de políticas públicas no Brasil: análise setorial e longitudinal

Apresentamos, na Tabela 1, os resultados relativos às variáveis que compõem o IPPC, desagregando-as pelas 14 áreas de políticas públicas pesquisadas. Em linhas gerais, os dados reproduzem algumas conclusões já sabidas na literatura sobre as IPs a respeito das significativas variações que marcam os conselhos gestores, segundo as diferentes áreas, em termos de cobertura geográfica, perfil institucional e grau de atividade (LAVALLE e BARONE, 2015). Ainda assim, vale a pena explorar alguns novos elementos que os nossos dados permitem.

Tabela 1 – Conselhos de Políticas (Ordenada pela quantidade decrescente do número de conselhos)

Área	Qt de Conselhos	Paritários (%)	Deliberativos (%)	Média de Reuniões
Assistência Social	5562	99,2	95,9	10,2
Saúde	5556	97,7	90,1	11,2
Direitos da Crian. e Adolesc.	5481	98,1	89,7	8,6
Educação	4874	92,2	84,1	7,6
Meio Ambiente	3785	92,5	85,5	4,4
Direitos da Pessoa Idosa	3450	97,5	85,2	5,9
Segurança Alimentar	1629	73,6	61	3,8
Direitos da Pessoa com Def.	1093	95,3	83	6,2
Direitos da Mulher	976	91,2	74,9	5,2
Segurança Pública	691	81,2	63,1	4,8
Juventude	608	87,8	71,4	5,1
Direitos Humanos	323	94,1	86,1	7,6
Igualdade Racial	280	91,8	75,4	6,3
Direitos LGBTT	21	95,2	71,4	4,9

Fonte: Elaborado pelas/os autoras/es.

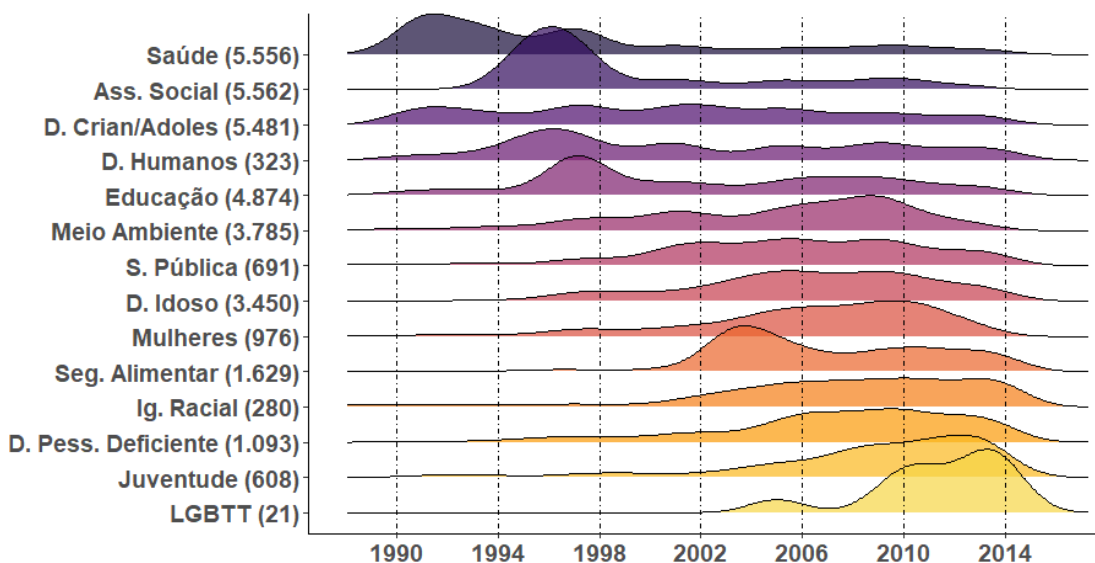
Os conselhos da assistência social, saúde, educação e criança e adolescente conformam um primeiro grupo. São os conselhos mais antigos, estão presentes em quase todos os municípios brasileiros, possuem um perfil institucional mais uniforme pelo território nacional (paritários e deliberativos) e são também os mais ativos. Eles tenderam à universalização, já que estão inscritos em legislações federais que tornaram essas instâncias obrigatórias, associando a elas a gestão de fundos setoriais que condicionam a transferência de recursos federais à sua criação e funcionamento (GURZA LAVALLE e BARONE, 2015). Essas áreas foram consideradas estratégicas na Constituição de 1988 e tiveram um papel determinante na incorporação da participação social na gestão de suas políticas. Criados no âmbito de reformas setoriais mais amplas, esse conjunto corrobora o argumento de Mayka (2019), ao enfatizar a importância de considerarmos a natureza das propostas nas quais estão inscritas a criação de uma IP para a compreensão da sua força institucional.

Os conselhos de saúde, como os de seguridade social, foram criados no interior de um conjunto mais amplo de leis que regulamentaram o Sistema Único de Saúde (SUS), alterando substantivamente a forma como a política era vista, oferecida e implementada no país. Na Constituição de 1988, essa área passou a ser integrante do

sistema de seguridade social, juntamente com Saúde e Previdência, transformando o modo como até então era vista, ou seja, como uma política residual e de caráter filantrópico. Assim, também o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), instituído por meio da Lei nº 8.069/1990, regulamenta seus conselhos temáticos no interior de uma reforma mais ampla das políticas dirigidas a esse grupo. Na área da Educação, a Lei nº 9.424/1996 previu a criação de conselhos para a gestão do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e, posteriormente, o FUNDEF (ANTONIETTO e SEVERI, 2016).

Como se pode notar, a legislação federal foi responsável por garantir a obrigatoriedade do primeiro conjunto de conselhos (saúde, assistência social, direitos das crianças e dos adolescentes, educação) por meio da delimitação de algumas atribuições e competências básicas na gestão das respectivas políticas, processo esse designado pela literatura como “indução federal” (ARRETCHE *et al.*, 2012; GURZA LAVALLE e BARONE, 2015; ANTONIETTO e SEVERI, 2016). O Gráfico 1 mostra as “ondas” de criação de conselhos nos municípios.

Gráfico 1 – Anos de criação dos conselhos (ordenado pelas médias dos anos de criação)



Fonte: Elaborado pelas/os autoras/es⁶.

⁶ Nesse gráfico, cada onda foi criada independentemente umas das outras, o que significa que, embora tenham a mesma altura, a quantidade em cada volume não tem equivalência. Os conselhos de direitos

Um segundo conjunto de conselhos é constituído pelas áreas de meio ambiente e direitos do idoso, e que se disseminou de forma média e desigual pelo território brasileiro a partir do final dos anos 1990, mas cujos picos de criação se deram em meados dos anos 2000. Assim como os conselhos de cultura e habitação, analisados por Lavalle e Barone (2015) – não considerados aqui por falta de dados nas Muncis dos anos trabalhados –, esses conselhos concentraram-se em municípios de maior IDH-M.

Diferentemente do primeiro conjunto, para este grupo não houve “forte” indução federal para sua criação e funcionamento. A exceção é a dos conselhos de habitação, que passaram a integrar o sistema da política a partir de 2005 (Lei nº 11.124), o que provocou uma indução moderada (ARRETCHE *et al.*, 2012). Esse grupo apresenta, também, características institucionais comuns de desenho. Os conselhos do idoso, embora sua onda de criação tenha ocorrido apenas nos anos 2000, também alcançaram média expansão.

Finalmente, o terceiro conjunto agrega aqueles conselhos de expansão baixa e desigual, também concentrados em municípios de maior IDH-M, cujas ondas de criação se deram mais recentemente (com exceção dos direitos humanos). Nesse conjunto, encontramos uma maior variação em termos de suas características institucionais, ou seja, são os menos uniformes ou, nos termos de Mayka (2019), os menos rotinizados. No seu interior, os conselhos de segurança pública e segurança alimentar são os que apresentam maior heterogeneidade em relação ao perfil institucional. Esse conjunto englobaria a maior parte dos conselhos: direitos humanos, juventude, direitos da pessoa com deficiência, LGBTT, direitos da mulher, promoção da igualdade racial, segurança pública e segurança alimentar.

Estas são áreas que aparecem no Plano Plurianual da União (PPA 2004-2007) e se estruturaram como novas políticas. Inscrevem-se nesse padrão o Estatuto da Igualdade Racial, instituído pela Lei nº 12.288/2010, e o Estatuto da Juventude, instituído pela Lei nº 12.852/2013. Observa-se que “[...] a falta de competência para alguma forma de controle dos recursos aplicados sobre essas políticas é também um fator que influencia para que não haja um interesse maior em sua implementação” (ANTONIETTO e SEVERI, 2016, p. 570). Assim, a ausência de garantia legal para

LGBTT, por exemplo, são apenas 21 e a maior densidade de sua criação concentrou-se no período pós-2010; já os conselhos de Saúde são 5.556 e a densidade de sua criação concentrou-se na primeira metade dos anos 1990.

induzir a criação de conselhos municipais em outras áreas – como as políticas para pessoas com deficiência, para mulheres, voltadas aos direitos humanos ou à população LGBTT – explica a baixa capilaridade desses pelo território nacional.

O dado que desejamos destacar diz respeito à última coluna da Tabela 1, relativo à média de reuniões e que indica o *índice participativo* dos conselhos. Dada a variação encontrada para essa variável, é digno de nota que os dois últimos grupos de conselhos, com perfis semelhantes em termos de sua expansão pelo território, se desfazem como tal. Por exemplo, os conselhos de meio ambiente, que estão no grupo dos que têm expansão média pelo território nacional, são menos ativos do que os conselhos dos direitos humanos, que têm expansão baixa. No grupo dos conselhos com expansão baixa, os conselhos de segurança alimentar, ainda que cinco vezes mais presentes nos municípios do que os conselhos de direitos humanos, são duas vezes menos ativos dos que estes. Na mesma direção, observa-se que os conselhos LGBTT apresentavam, em 2013-2014, baixíssima cobertura no território (apenas 21 municípios contavam com esse conselho), mas eles possuíam uma média de reuniões maior do que os conselhos de meio ambiente, segurança alimentar e segurança pública, que são mais presentes nos municípios.

Deste modo, percebemos que os componentes da força institucional dos conselhos anteriormente discutidos não andam juntos. Ou seja, na fotografia que tiramos por meio do IPPC, percebemos que nossas variáveis relacionadas ao *perfil institucional* (implementação de conselhos no território e força do desenho institucional) e ao *índice participativo* (média do número de reuniões anual), não se comportam de maneira similar. Assumimos que as diferenças encontradas para o *índice participativo* se devem ao grau de ativismo e/ou de configuração específica das comunidades de políticas públicas correspondentes a cada um desses conselhos, que se apresentam mais ou menos coesas e ativas e que também dirigem mais ou menos investimentos às instituições participativas. Por exemplo, no caso dos direitos humanos, cujos conselhos são mais ativos e antigos (apesar de sua baixa expansão), pode-se considerar que essa é uma área “guarda-chuva”, para a qual atores que lutam por causas específicas direcionam energias na falta de órgãos específicos na sua área de atuação, como mulheres, idosos, juventude, LGBTT etc.

Por outro lado, alguns conselhos com picos de criação mais recentes (cf Tabela 1), como juventude, mulheres, igualdade racial e LGBTT, têm um ativismo considerável se comparado com outros conselhos mais antigos e mais presentes no território. Sugerimos que esse alto ativismo decorre do fato de que são áreas de políticas públicas que mobilizam fortes redes movimentistas que buscam construir

reconhecimento e estruturas organizacionais para políticas nascentes. Nesses casos, os conselhos são vistos como a “porta de entrada” para a construção do arcabouço (normativas e estruturas organizacionais) de sua política pública correspondente, o que exige um forte engajamento participativo. Essa dimensão encontra guarida no trabalho de Falletti e Riofrancos (2018). Ao proporem uma “teoria endógena da participação”, as autoras argumentam que a força das instituições participativas (definida pela combinação de dimensões de legitimidade, eficácia e *enforcement*⁷) depende do processo de mobilização social que dá origem à instituição. “As instituições participativas decorrentes da mobilização social são mais propensas a se tornarem instituições fortes do que as que são impostas de cima, ou implementadas pela difusão de melhores práticas” (FALLETTI e RIOFRANCOS, 2018, p. 88)⁸.

Torna-se, portanto, importante ressaltar que, no caso brasileiro, em algumas áreas de políticas públicas, a criação das IPs não se dá nem por meio de sua incorporação a reformas mais amplas nas áreas de políticas públicas, nem por meio apenas de mudanças procedimentais na forma como operam as políticas, como considera Mayka (2019). Afinal, podemos dizer que nos casos da juventude, mulheres, LGBTTs, igualdade racial, a criação das IPs se dá concomitantemente à própria estruturação de um setor de política pública, o que faz dos conselhos alvo de forte interesse dos movimentos organizados demandantes, já que eles enxergam nessas instâncias as oportunidades de estruturar uma política. Portanto, as investidas correntes que ameaçam extinguir e/ou diminuir a presença dos conselhos no sistema político brasileiro afetam não apenas a forma de operar as políticas públicas, que podem ser mais ou menos democráticas com a presença de conselhos, mas a própria consolidação das estruturas institucionais nascentes para um conjunto delas.

É interessante sublinhar que o Decreto nº 9759/2019 atinge de maneira mais direta o conjunto de conselhos com menos força institucional, muitos deles também inseridos em processos de constituição de políticas nascentes. Podemos supor que um governo que busca concentrar o poder arcaria com menos custos políticos se, ao contrário de agir efetivamente contra esses conselhos, que ainda não contam com

⁷ De acordo com as autoras, “As instituições são legítimas quando as pessoas da comunidade aprovam as regras em vigor para resolver conflitos, e elas são eficazes quando as pessoas seguem essas regras. A nossa terceira dimensão da força institucional, *enforcement*, está relacionada à probabilidade de punição por não seguir as regras” (FALLETTI e RIOFRANCOS, 2018, p. 91).

⁸ Além da mobilização, as autoras também ressaltam a importância da incorporação política desses atores e IPs nas instituições do Estado.

estruturas regulatórias fortes, deixasse essas instâncias irem minguando ao longo do tempo, já que mesmo sua durabilidade não implicaria necessariamente sua aplicabilidade, ou o seu *enforcement*. Entretanto, o grau de ativismo presente precisamente nesses conselhos de áreas nascentes mostra o quanto essas instâncias podem contar na estruturação de uma política pública. Por isso, sua extinção e cerceamento parece indicar que o interesse do decreto vai além de cercear a participação nas políticas públicas. Além de promover a concentração do poder, o interesse é também o de estancar a contribuição que os conselhos dão à própria estruturação das políticas em determinadas áreas, desengajando o Estado em determinados campos de ação.

Distribuição e força institucional dos conselhos gestores nos municípios brasileiros

Tomando por base as variáveis isoladas que compõem o IPPC e sua análise estatística sumarizada, é possível, primeiramente, traçar um *perfil institucional* dos conselhos nos municípios. Isto é, pode-se extrair os valores medianos e demais medidas descritivas para dimensionar as características mais típicas do conjunto dessas instâncias por localidade. Em relação ao número de conselhos nos municípios, temos que tanto a média quanto a mediana ficaram em seis; o primeiro quartil com cinco, e o terceiro, com sete. Ou seja, considerando os 14 tipos de conselhos, 50% dos municípios comportam entre cinco e sete deles, 25% dos municípios têm mais de sete conselhos, e 25% menos de cinco. O valor máximo encontrado foi de 14 (três municípios) e o mínimo o de apenas um (um município)⁹.

A média dos conselhos paritários ficou em 5. Os conselhos deliberativos são 86% do total, sendo também uma média de 5 por município. Em síntese, quanto ao *perfil institucional*¹⁰, pode-se inferir que, tipicamente, os municípios brasileiros possuem 6 conselhos (42% dos 14 analisados), dentre os quais 5 são paritários e deliberativos. Esse padrão está fortemente associado aos quatro conselhos de criação compulsória. Considerando isso, pode-se dizer, então, que, além dos quatro conselhos compulsórios, é típico dos municípios brasileiros possuir mais dois conselhos discricionários, sendo pelo menos um desses de caráter paritário e deliberativo.

⁹ Para apenas um município não foram encontrados dados, e ele foi excluído do banco de dados.

¹⁰ Para uma outra análise dessas variáveis, tomando por base a Munic de 2009, ver os trabalhos de Rojas Buvinch (2012, 2014). Os dados aqui apresentados e os de Rojas Buvinch são convergentes, embora a autora adote outras perspectivas e recortes.

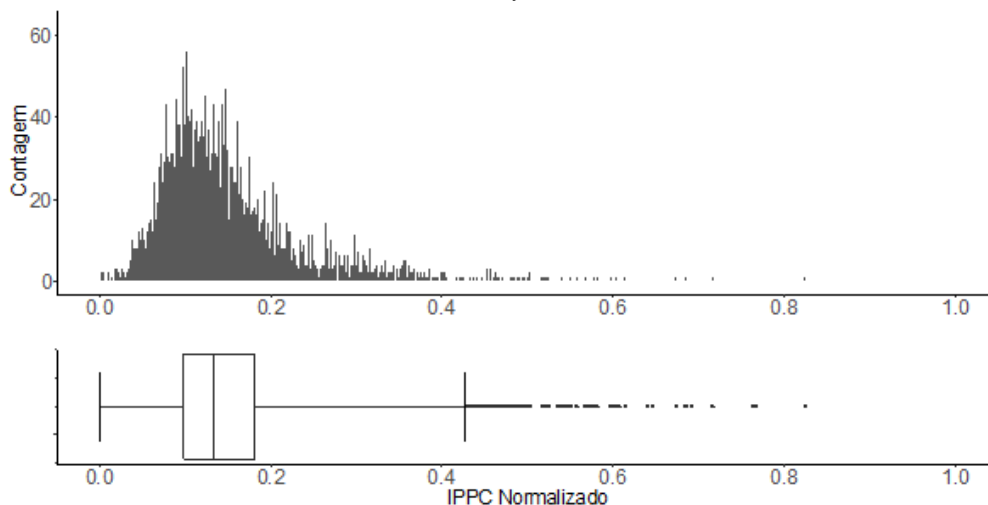
Ou seja, para além da indução federal, os municípios incrementaram em 50% os conselhos, ou, em outros termos, incrementaram os pontos de acesso dos atores sociais aos processos decisórios, seja em decorrência da agência de atores locais (governos e sociedade civil), seja por meio de “incentivos estaduais”, já que, como mostrou Vello (2018), a presença de programas específicos em algumas áreas de políticas públicas nos estados impacta a criação de conselhos nas suas respectivas jurisdições. Para além disso, como veremos à frente, temos que considerar, também, na avaliação das possibilidades de incremento, a desigualdade estrutural que marca as jurisdições municipais no Brasil e que resulta em dificuldades na adesão a inovações institucionais.

Analisando o resultado dos dados como um todo, o IPPC apresentou uma média de 0,152. Para exemplificar o que isso significa, pode-se tomar por base os 15 municípios que obtiveram exatamente esse valor. São municípios que possuem entre cinco e sete conselhos, variando os demais atributos dentro deste intervalo (ou apresentando valores menores). Esses colegiados realizaram entre 42 e 59 reuniões em doze meses. O pequeno município de São Felipe (21.074 habitantes), na Bahia, por exemplo, possui seis conselhos, sendo todos eles paritários e deliberativos. Esses órgãos realizaram 42 reuniões no conjunto. Já o município de Mimoso do Sul (ES), com 26.115 habitantes, declarou ao IBGE possuir sete conselhos, dentre os quais quatro são paritários e cinco são deliberativos. Eles realizaram 59 reuniões no período de um ano. Pelos critérios adotados, ambos os municípios (assim como outros 13) obtiveram a mesma pontuação no IPPC. Eles seriam mais ou menos característicos da participação conselhistas, tal como procuramos delinear acima.

Porém, esse perfil não é tão homogêneo. Para demonstrar, é válido realizar exercício similar tomando a mediana do IPPC (0,133), cujos atributos do *perfil institucional* e do *índice participativo* apresentam maior variabilidade. São 40 municípios com o valor do IPPC exatamente igual à mediana e cujo número de conselhos varia entre quatro e 11, e o número de reuniões entre 37 e 52. Vargem Grande (56.510 habitantes), no Maranhão, tem 11 conselhos que realizaram 44 reuniões, dando uma média de 4 reuniões por conselho; ou seja, apesar de possuir uma tendência à forte *perfil institucional*, este município apresentou um *índice participativo* relativamente fraco, o que acaba por reduzir a “força institucional” do conjunto dos órgãos (LEVISTSKY e MURILLO, 2009; MAYKA, 2019). Já Bela Vista do Piauí (3.934 habitantes) (PI) possui apenas quatro conselhos, os quais realizaram 45 reuniões, dando média de aproximadamente 11 por órgão. Neste caso, há poucos

conselhos, mas forte ativismo, segundo os dados do IBGE (2014 e 2015) e as proposições deste trabalho, sugerindo maior “força institucional” ou “potencial participativo”. A rigor, apesar das diferenças de perfis da participação conselheira, ambos exemplares ficaram na mediana, medida que divide 50% dos casos superiores a ela e 50% inferiores, como se pode verificar no *boxplot* abaixo.

Gráfico 2 – Distribuição do IPPC Normalizado



Fonte: Elaborado pelas/os autoras/es¹¹.

Pela classificação sugerida, todos os exemplos acima seriam classificados como municípios de IPPC “médio”, já que tanto o valor mediano como o valor médio do IPPC estão dentro do interlavo deste rótulo. Como visto (seção 2), mais ou menos 25% dos municípios foram classificados em cada uma das quatro graduações inferiores. Assim, 1.404 (25,2%) foram classificados com IPPC “médio”, 1.377 (24,7%) “baixo”, 1.382 (24,8%) “muito baixo” e 1.317 (23,6%) “alto”. Os valores remanescentes (pontos isolados na parte superior do boxplot), que representam 1,6% dos casos (89 municípios), foram rotulados como “muito alto”.

¹¹ Observação: boxplot criado com a função `geom_boxplot()`, parâmetro “coeficiente” = 3 (WICKHAM, 2016).

Consideremos agora as relações entre IPPC e porte municipal¹². Notamos, conforme a Tabela 2, que nenhuma metrópole brasileira ficou com desempenho abaixo de “alto”. Das 17 metrópoles, todas ficaram com classificação alta (8) ou muito alta (9). Essa realidade, no entanto, contrasta significativamente com o conjunto majoritário dos municípios brasileiros, que estão concentrados nos portes pequeno I e II. Nesse contingente (que somam 4.961 municípios), apenas seis municípios obtiveram desempenho “muito alto” no nosso índice. Mais do que isso, 99% dos municípios classificados como “muito baixo” e 98% dos classificados como “baixo” são de portes pequeno I ou pequeno II. A maior parte (62%) dos de médio porte ficou com IPPC “alto”. Entre os 266 municípios grandes, 95,2% apresentam IPPC “alto” ou “muito alto”.

Tabela 2 – Porte populacional e IPPC

<i>IPPC</i>	<i>Porte populacional</i>					<i>Total</i>
	Metrópole	Grande	Médio	Pequeno II	Pequeno I	
Muito alto	9	61	13	6	0	89
Alto	8	192	215	412	490	1317
Médio	0	12	62	306	1024	1404
Baixo	0	1	25	195	1156	1377
Muito baixo	0	0	10	124	1248	1382
Total	17	266	325	1043	3918	5569

Fonte: Elaborado pelas/os autoras/es.

Esses dados indicam que municípios de maior porte tendem a obter melhores desempenhos no IPPC. Esse resultado deve-se, em larga medida, ao fato de que nos municípios menores encontramos também um número menor de conselhos, limitando-se àqueles cuja criação contou com indução federal: saúde, assistência social e criança e adolescente. O conjunto dos demais conselhos, não vinculados a fundos e menos estruturados em sistemas nacionais, expandiu-se com menor vigor para além das metrópoles e municípios maiores.

De um lado, do ponto de vista dos governos, sabemos que, no Brasil, o porte municipal é uma *proxi* das maiores ou menores capacidades estatais das quais dispõem as jurisdições para inovações em termos de políticas públicas (municípios menores são

¹² O porte do município é definido conforme sua população: metrópole (acima de 900.000), grande porte (100.001 a 900.000), médio porte (50.001 a 100.000), pequeno porte II (20.001 a 50.000) e pequeno porte I (até 20.000).

mais dependentes de transferências de recursos das demais esferas de poder e possuem menos recursos financeiros, humanos e administrativos, no geral, do que os maiores). Nessa direção, tratando dos programas de descentralização da década de 1990, Arretche (1999) mostrou que as características estruturais dos municípios relacionadas a variáveis socioeconômicas e institucionais intervieram na decisão dos governantes de aderirem aos diferentes programas desenhados para a descentralização de políticas e programas sociais. Municípios com melhores configurações socioeconômicas tenderam a responder com maior adesão, independentemente da presença de incentivos federais. Podemos supor que esse mesmo movimento se reproduziu para o caso da criação dos conselhos nas áreas de políticas sem indução federal.

De outro lado, do ponto de vista da sociedade civil, a presença de movimentos sociais pode ser uma peça fundamental no sentido de pressionar os governos a adotar uma determinada política. Uma pesquisa junto aos conselhos de mulheres nas capitais, por exemplo, mostrou que, dentre o associativismo presente nessas instâncias, os movimentos sociais destacaram-se no período de expansão dessas instâncias pelo território brasileiro (ALMEIDA, BELANÇON e CHAVES, 2019). Podemos dizer, assim, que a baixa expansão de conselhos em algumas das áreas de políticas públicas aqui consideradas, como direitos humanos, igualdade racial e LGBTQTT, decorre também da maior dificuldade de encontrarmos, nos municípios menores, movimentos sociais estruturados em torno de suas demandas correspondentes.

Em suma, nos municípios menores encontramos maiores dificuldades, tanto no âmbito dos governos quanto no da configuração associativa, para a criação dos conselhos que não tiveram indução federal.

Considerações Finais

Inseridos no debate sobre as inovações democráticas e a institucionalização das IPs, e considerando um leque diversificado de políticas públicas, tomamos como unidade de análise, neste trabalho, os conselhos existentes no conjunto dos municípios brasileiros, com vistas a apresentar um diagnóstico de sua força institucional. Nosso principal objetivo foi o traçar um retrato de como essa inovação institucional se disseminou pelos municípios em um país como o Brasil, que tem dimensões continentais e é profundamente marcado por desigualdades sociais. Conforme ressaltado pela bibliografia especializada, a combinação dessas características apresenta grandes desafios para a disseminação de inovações em políticas públicas.

Seguindo estudos pioneiros nesse campo, nossos dados corroboram o argumento de que a legislação federal foi responsável por garantir a obrigatoriedade de

existência de um conjunto de conselhos (como saúde, assistência social e direitos da criança e do adolescente) em todo o território nacional, processo que a literatura denomina de indução federal. Portanto, a ausência de garantia legal que induza a criação de conselhos municipais em outras áreas – como direitos das pessoas com deficiência, direitos das mulheres, direitos LGBTQTT etc. – explica a baixa capilaridade desses conselhos no Brasil, bem como uma maior heterogeneidade em seus desenhos institucionais.

Contudo, percebemos que nem sempre as variáveis que utilizamos para avaliar a força institucional dos conselhos, relacionadas ao *perfil institucional* (disseminação de conselhos por política pública no território e força dos seus desenhos institucionais) e ao *índice participativo* (média do número de reuniões anual), se comportam de maneira similar. Ou seja, encontramos conselhos de determinadas políticas públicas com baixa disseminação no território nacional, mas que possuem um ativismo maior do que aqueles mais disseminados, como foram os casos, respectivamente, dos conselhos de direitos humanos e do meio ambiente. Essas variações podem estar associadas à configuração específica das comunidades de políticas públicas correspondentes a cada um desses conselhos, que investem mais ou menos suas energias na criação e na legitimidade dessas inovações democráticas.

Nesse ponto, vale a pena ressaltar ainda que encontramos conselhos com picos de criação mais recentes, vinculados a políticas públicas ainda nascentes e pouco estruturadas, e que possuem um ativismo considerável se comparados com conselhos mais antigos e mais presentes no território, pertencentes a políticas mais consolidadas. Sugerimos que esse maior ativismo em alguns conselhos de políticas ainda nascentes pode decorrer de sua valorização pelas redes movimentistas enquanto instâncias democráticas de vocalização de demandas por incrementos nas estruturas institucionais das respectivas políticas. Sendo assim, tornam-se alvos de forte interesse. Nessa direção, podemos considerar que os conselhos têm um papel na própria estruturação de políticas ainda pouco reconhecidas e estruturadas, e, desde esse ponto de vista, devem ser considerados, também, os impactos das iniciativas governamentais recentes, que visam fragilizar ou extinguir essas instâncias.

Considerando agora os municípios brasileiros, e não propriamente as áreas de políticas, nossos dados mostram que, tipicamente, eles possuem seis conselhos, dentre os quais cinco são paritários e deliberativos, padrão que está associado aos quatro conselhos de criação compulsória. Podemos dizer, assim, que, além dos quatro conselhos compulsórios aqui contemplados, é típico dos municípios brasileiros

possuírem mais dois conselhos discricionários, com pelo menos um desses de caráter paritário e deliberativo.

Levando em conta a performance do IPPC nos municípios, encontramos uma média de 0,152. Deve-se notar que há uma significativa heterogeneidade na performance das variáveis que compõem o índice, também tomando como unidade de análise os municípios. Por exemplo, notamos municípios com número de conselho bem acima da média nacional, mas pouco ativos, ou seja, com número baixo de reuniões; em outros casos, há municípios com número pequeno de conselhos, os quais são bastante ativos, com média de reuniões anuais acima do comum.

Nossos dados mostraram também, como outras pesquisas, que municípios de maior porte tendem a obter melhores desempenhos no IPPC. Sugerimos que esse fato está associado a dois fatores. De um lado, a maioria dos municípios, de pequeno porte, com menores recursos em termos de capacidades estatais, tem mais dificuldade de implementar e aderir às inovações institucionais. De outro, o associativismo tipicamente caracterizado como movimentos sociais, e marcadamente o que mais demanda a criação de conselhos, é mais presente nos municípios maiores. Assim, a disponibilidade de capacidades estatais e a configuração associativa das jurisdições podem ajudar a explicar a variação da performance do IPPC pelos diferentes portes municipais.

Podemos considerar que, quanto mais as IPs se disseminam pelo território brasileiro, alcançando os municípios mais pobres e sem engajamento associativo de tipo movimentos sociais, mais enfrentam vulnerabilidades. Portanto, além de vontade política do governo e de engajamento social, é necessário destacar que as desigualdades existentes entre os municípios nos parece ser um condicionante estrutural no que diz respeito à maior ou menor força institucional das inovações democráticas segundo a sua distribuição territorial.

Esperamos que esse olhar panorâmico de um conjunto expressivo de conselhos nos municípios brasileiros ofereça ganhos analíticos ao campo de estudos preocupado com as inovações democráticas, especialmente em realidades como a brasileira, que vê hoje ameaçado todo um processo histórico de criação de modalidades internacionalmente reconhecidas de inovação institucional.

■ Carla Almeida é Professora do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Estadual de Maringá (UEM) e pesquisadora do NUPPOL/UEM (Núcleo de Pesquisas em Participação Política). E-mail: carlaalm@uol.com.br.

■ Carla Giani Martelli é Professora do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Estadual Paulista (UNESP-Araraquara). Líder do Grupo de Estudo e Pesquisa Participação e Democracia (GEPPADE/CNPQ). E-mail: carla.martelli@unesp.br.

■ Lígia Lüchmann é Professora titular do Departamento de Sociologia e Ciência Política da UFSC, vinculada à Linha de pesquisa “Movimentos sociais, participação e democracia” do Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política desta Universidade. E-mail: ligia@cfh.ufsc.br.

■ Rony Coelho é Doutor e Mestre em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Realizou estágio pós-doutoral pelo projeto interinstitucional “Procad – Participação política” (UFSC/UNESP/UEM) (2018). E-mail: coelhorgs@yahoo.com.br.

■ Ana Julia Bonzanini Bernardi é Doutoranda e Mestra em Ciência Política pela UFRGS. Pesquisadora do NUPESAL/UFRGS e pesquisadora visitante no NPMS/UFSC. E-mail: ana.bernardi@ufrgs.br.

Referências

- ALMEIDA, Carla. Da participação à representação política: um balanço crítico dos estudos mais recentes sobre Conselhos Gestores. *Interseções (UERJ)*, v. 17, p. 54-78, 2015.
- ALMEIDA, Carla; BELANÇON, Milena Cristina; CHAVES, Karen Laís Ribeiro. Institucionalização de demandas feministas no Brasil: uma análise dos organismos, conselhos e serviços especializados para mulheres nos municípios. *Revista Mediações*, v. 24, n. 3, p. 184-199, 2019.
- ALMEIDA, Carla; CARLOS, Euzeneia.; SILVA, Rafael da. Efetividade da participação nos Conselhos Municipais de Assistência Social do Brasil. *Opinião Pública*, v. 22, p. 250-285, 2016.
- ALMEIDA, Carla; CAYRES, Domitila Costa; TATAGIBA, Luciana. Balanço dos estudos sobre os conselhos de políticas públicas na última década. *Lua Nova*, n. 94, p. 255-296, 2015.
- ALMEIDA, Débora Rezende. Instituições participativas no brasil: quando representado se torna representante. *Desigualdade & Diversidade (PUCRJ)*, v. 16, p. 6-59, 2019.
- ALMEIDA, Débora Rezende. Pluralização da representação política e legitimidade democrática: lições das instituições participativas no Brasil. *Opinião Pública*, v. 20, p. 96-117, 2014.

- ALMEIDA, Débora Rezende. Os Conselhos Municipais e sua estrutura normativa e institucional. In: AVRITZER, Leonardo. *Democracia, Desigualdades e Políticas públicas no Brasil*. Relatório de Pesquisa. Belo Horizonte, 2009.
- ANTONIETTO, André Luis Gomes; SEVERI, Fabiana Cristina. Reprodução institucional da desigualdade: a indução federal e a distribuição desigual de Conselhos de Políticas Públicas nos municípios brasileiros. *Revista digital de direito administrativo*, v. 3, n. 3, p. 558-573, 2016.
- ARRETCHE, Marta. Federalismo e igualdades territoriais. Uma contradição em termos? *Dados: Revista de Ciências Sociais*, v.53, n. 3, p. 587-620, 2010.
- ARRETCHE, Marta. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado Federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 40, p. 111-141, jun. 1999.
- ARRETCHE, Marta et al. *Capacidades administrativas dos municípios brasileiros para a política habitacional*. Secretaria Nacional de Habitação. São Paulo/Brasília: CEM/CEBRAP-SNH/MCidades, 2012.
- AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional. *Opinião Pública*, v. 14, p. 43-64, 2008.
- AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis Henrique Leite (Orgs.). *Conferências Nacionais: Atores, dinâmicas participativas e efetividade*. Brasília: IPEA, 2013.
- BARTH, Jutta. Public Policy Management Councils in Brazil: how far does institutionalized participation reach? *Public Administration Development*, v. 26, p. 253-263, 2006.
- BRASIL. *Decreto nº 9759, de 11 de abril de 2019*. Extinção e estabelecimento de regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Análise e reflexões iniciais. Brasília, 16 abr. 2019.
- BRASIL. *Lei nº 11.124, de 16 de junho, de 2005*. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Brasília, 16 jun. 2005.
- BRASIL. *Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996*. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Brasília, 24 dez. 1996.
- BRASIL. *Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990*. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, 13 jul. 1990.
- COELHO, Rony. Bancos de dados MUNICS-IPs e ESTADICS-IPs: para uma visão das instituições participativas no Brasil por meio das pesquisas do IBGE, 2019. No prelo.
- CORTES, Soraya Vargas. As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011. p. 137-149.
- ELSTUB, Stephen; ESCOBAR, Oliver. Defining and typologising democratic innovations. In: ELSTUB, Stephen; ESCOBAR, Oliver. *Handbook of democratic innovation and governance*. [S.l.]: Edward Elgar Pub, 2019. p. 11-31.
- FALLETI, Tulia; RIOFRANCOS, Thea N. Endogenous Participation. Strengthening Prior Consultation in Extractive Economies. *World Politics*, v. 70, n. 1, p. 86-121, Jan. 2018.
- FUNG, Archon; WRIGHT, Erik Olin. Deepening democracy innovations in empowered participatory governance. *Politics & Society*, v. 29, p. 5-41, 2001.

- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Munic 2014*: Pesquisas de Informações Básicas Municipais. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/>>. Acesso em: 22 mar. 2021
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Munic 2013*: Pesquisas de Informações Básicas Municipais. Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/>>. Acesso em: 22 mar. 2021
- ISUNZA VERA, Ernesto; GURZA LAVALLE, Adrián. Arquitetura da participação e controles democráticos no Brasil e no México. *Novos Estudos*, n. 92, p. 105-121, mar. 2012.
- GURZA LAVALLE, Adrián; BARONE, Leonardo. Conselhos, associações e desigualdade. In: ARRETCHE, Marta (Org.). *Trajetórias das desigualdades: Quanto o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*. São Paulo: Editora Unesp, 2015. p. 51-76
- GURZA LAVALLE, Adrián; CASTELLO, Graziela. Sociedade, representação e a dupla face da Accountability: cidade do México e São Paulo. *Caderno CRH* [online], v. 21, n. 52, p. 67-86, 2008.
- GURZA LAVALLE, Adrián *et al.* Movimentos sociais, institucionalização e domínios de agência. In: LAVALLE, Adrian *et al.* (Orgs.). *Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2019. p. 21-88.
- GURZA LAVALLE, Adrian; HOUTZAGER, Peter; CASTELLO, Graziela. Democracia, pluralização da representação política e sociedade civil. *Lua Nova*, n. 67, p. 49-103, 2006.
- GURZA LAVALLE, Adrián; ISUNZA VERA, Ernesto. Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación. In: GURZA LAVALLE, Adrián; ISUNZA VERA, Ernesto (Coords.). *La innovación democrática en América Latina: tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*. México: CIESAS – Universidad Veracruzana, 2010. p. 17-82.
- LEVITSKY, Steven; MURILLO, María Victoria. Building institutions on weak foundations. *Journal of Democracy*, v. 24, n. 2, p. 93-107, Apr. 2013.
- LEVITSKY, Steven; MURILLO, María Victoria. Variation in Institutional Strength. *Annual Review of Political Science*, v. 12, p. 115-133, 2009.
- LOPEZ, Félix.; PIRES, Roberto Rocha. Instituições participativas e políticas públicas no Brasil: características e evolução nas últimas duas décadas. In: IPEA. *Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas*. Brasília: IPEA, 2010. p. 565-584.
- LÜCHMANN, Lúcia Helena Hahn. A representação no interior das experiências de participação. *Lua Nova* (Impresso), p. 139-170, 2007.
- LÜCHMANN, Lúcia Helena Hahn. Participación y representación: algunas reflexiones sobre las experiencias participativas en Brasil. In: ISUNZA VERA, Ernesto; GURZA LAVALLE, Adrián (Orgs.). *La innovación democrática en América Latina: tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social – Universidad Veracruzana, 2010. p. 213-245.
- MARTELLI, Carla; JARDIM, Maria Chaves; GIMENES, Eder (Orgs.). *Participação política e democracia no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2018.
- MAYKA, Lindsay. *Building participatory institutions in Latin America*. Cambridge: University Press, 2019.

- PIRES, Roberto (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011.
- PIRES, Roberto; VAZ, Alexander. Participação faz diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). *A dinâmica da participação no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010. p. 253-304.
- ROJAS BUVINICH, Danitza Passamai. O mapeamento da institucionalização dos conselhos gestores de políticas públicas nos municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, v. 48, n. 1, p. 55-82, 2014.
- ROJAS BUVINICH, Danitza Passamai. *Caracterización general de la actual implantación de los consejos gestores municipales de políticas y programas en Brasil*. 2012. 183 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid, Madri, 2012.
- SMITH, Graham. *Democratic innovations: designing institutions for citizen participation*. New York: Cambridge University Press, 2009.
- SOUZA, Celina. Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização. *Ciência & Saúde*, v. 7, n. 3, p. 431-442, 2002.
- TOUCHTON, Michael; SUGIYAMA, Natasha Borges; WAMPLER, Brian. Democracy at work: Moving beyond elections to improve well-being. *American Political Science Review*, v. 111, n. 1, p. 68-82, 2017.
- VELLO, Bruno G. *Inovação democrática e desconfiança: o controle das políticas públicas nos conselhos*. 2018. 221 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Universidade de São Paulo (USP), 2018.
- WICKHAM, Hadley. *Ggplot2: elegant graphics for data analysis*. Springer, 2016.

Texto recebido em 18 de fevereiro de 2021.

Aprovado em 02 de março de 2021.