

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ  
SETOR DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM SOCIOLOGIA POLÍTICA  
Turma XII**

**Conhecer para compreender: um panorama dos conselhos gestores de políticas  
públicas do Paraná.**

Olga Maria de Queiroz Krieger

Monografia elaborada para conclusão do Curso de Especialização *Latu Sensu* em Sociologia Política da UFPR, sob orientação da **Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup>. Maria Tarcisa Silva Bega**, como requisito à obtenção do título de especialista em sociologia política.

Curitiba, setembro de 2011.

“Vim pelo caminho difícil,  
a linha que nunca termina,  
a linha bate na pedra,  
a palavra quebra uma esquina,  
mínima linha vazia,  
a linha, uma vida inteira,  
palavra, palavra minha.”  
(Paulo Leminski)

## RESUMO

Foram previstas na Constituição Federal de 1988 formas descentralizadas e participativas de organização no processo decisório no campo dos direitos sociais como mecanismos para a concretização da democracia. Exemplo disso são os conselhos gestores de políticas públicas, órgãos paritários de representação governamental e não-governamental onde se estabelece o espaço de construção da política pública – a exemplo dos temas saúde, trabalho, assistência social, criança e adolescente – e que propiciam a participação da população por meio de entidades representativas.

Neste trabalho monográfico pretendeu-se construir um panorama dos conselhos gestores de políticas públicas de nível estadual do Paraná. A ênfase se dá no resgate das leis que deram início aos conselhos estaduais a fim de conhecer quais são os conselhos existentes hoje, qual a época em que foram instituídos – anteriores ou posteriores à Constituição Federal –, a forma de participação paritária, o lugar que ocupam na organização administrativa pública e o seu grau de institucionalização.

Por fim, através do resgate histórico queremos compreender as particularidades do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e Adolescente do Paraná em relação a outros conselhos gestores, principalmente no que diz respeito à participação social, na medida em que as crianças e adolescentes são sujeitos de direitos (não somente sujeitos de discurso), porém incapazes civilmente para pleitear políticas públicas sem a intervenção de terceiros. A partir disso, aproximam-se os resultados do panorama atual com a hipótese de que esse conselho, mesmo passados vinte anos da lei de sua criação, ainda está em processo de institucionalização e de consolidação enquanto espaço representativo dos sujeitos de direitos.

## SUMÁRIO

<b>Introdução</b>	05
<b>Capítulo I. Conselhos gestores de políticas públicas</b>	
I.I. Breve resgate histórico	07
I.II. Os conselhos gestores de políticas públicas na literatura acadêmica	10
<b>Capítulo II. Os conselhos estaduais do Paraná</b>	
II.I Construção do panorama	14
II.II. Competência deliberativa dos conselhos	16
II.III. Análise comparada	17
<b>Capítulo III. Participação social</b>	
III.I. Desenho institucional e participação	21
III.II. Pensando a participação a partir do CEDCA	25
<b>Considerações Finais</b>	27
<b>Referências Bibliográficas</b>	28

## Introdução

Os conselhos gestores de políticas públicas são descritos como órgãos paritários de representação governamental e não-governamental, responsáveis pela fiscalização de políticas públicas de temas sociais. São muitas as análises sobre os conselhos, que analisam diferentes aspectos dessa inovação institucional, como o lugar que ocupam na organização administrativa pública ou o grau de efetividade na democratização das políticas sociais. Dentre tantos caminhos possíveis, o objetivo deste trabalho monográfico foi fazer uma revisão da literatura produzida no Brasil sobre o tema “conselhos de políticas públicas”, para, em seguida, construir um breve panorama dos conselhos de nível estadual do Paraná, com destaque, ao final à questão da participação social.

No primeiro capítulo, tivemos por intenção responder à questão de saber quando surgem os conselhos gestores no Brasil e como os cientistas sociais têm construído definições sobre esses *fóruns participativos* (Côrtes; Gugliano, 2010). Dessa maneira, primeiramente resgatamos a história recente dos conselhos, tendo como marco a Constituição Federal de 1988, a fim de situar no tempo a instituição dos primeiros conselhos gestores. Na sequência, procuramos na literatura acadêmica os autores que têm trabalhado com o tema dos conselhos e quais linhas estão apoiadas suas pesquisas. Também traçamos um cenário geral dos artigos científicos publicados sobre o tema – a partir de busca realizada no Scielo<sup>1</sup> – a fim de verificar as especificidades dos estudos sobre os conselhos, como os temas setoriais das políticas públicas mais abordados ou a esfera administrativa mais analisada.

Sabendo-se da grande expansão dos conselhos no Brasil – estima-se que existem mais de 10 mil conselhos, entre nacionais, estaduais e municipais, e “*existem mais conselheiros do que vereadores*” (Avritzer, 2009, p. 28) – pretendeu-se, no segundo capítulo, construir um panorama dos conselhos gestores de políticas públicas de nível estadual do Paraná. O objetivo foi de averiguar como estão organizados os conselhos estaduais em termos institucionais e participativos, já que eles ainda podem ser vistos como novas formas de participação e controle social. A elaboração da lista com os conselhos do Paraná foi iniciada pela análise da base de dados governamental sobre o assunto, momento em que realizamos algumas adequações para chegarmos numa lista de 34 conselhos gestores de políticas públicas com a participação da sociedade civil. A hipótese inicial é de que os conselhos gestores de políticas públicas do Paraná foram criados por lei, tem competência deliberativa e participação social definida democraticamente.

---

<sup>1</sup> “Scientific Electronic Library Online - SciELO is an electronic library covering a selected collection of Brazilian scientific journals” In <http://www.scielo.br/>

Por fim, no que tange à participação social, optamos metodologicamente por fazer uma análise comparada de doze conselhos, selecionados a partir do critério da previsão da sua institucionalização. Em seguida, analisamos a questão da participação à luz do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente, Cedca/PR; de onde se tem a segunda hipótese, de que os conselhos de políticas públicas, mesmo aqueles entendidos como de natureza obrigatória, ainda estão em processo de consolidação enquanto espaço representativo dos sujeitos de direitos.

## Capítulo I. Conselhos gestores de políticas públicas

### *I.I. Breve resgate histórico*

A Constituição Federal de 1988 é marco de um momento histórico importante para a ideia de uma sociedade democrática, pois em diversos artigos ela abre espaço para práticas participativas e atribui importância no fortalecimento da sociedade civil, a exemplo do artigo 1º, em que ela celebra: “*todo o poder emana do povo*”. Participação da população, colaboração da sociedade e caráter democrático das políticas sociais são direitos assegurados constitucionalmente em temas como trabalho, seguridade social, assistência social, saúde e patrimônio cultural (arts. 10, 194, 198, 204, 205, 216). O texto constitucional não descreve especificamente o formato institucional dos conselhos, apenas traz elementos para a sua constituição, como no caso emblemático da assistência social, em que é prevista a participação da sociedade “*por meio de organizações representativas*” (art. 204), e o “*caráter democrático e descentralizado*” à execução de políticas públicas (art. 194).

Na mesma linha, a Constituição Federal foi um ponto de partida para a reestruturação da proteção social com o comprometimento do Estado e da sociedade na consecução dos direitos sociais. Nesse sentido, o chamado à interferência da sociedade em temas de interesse público se dá, não como direito, mas como dever, no que diz respeito à preservação do meio ambiente, ao amparo às pessoas idosas e à garantia com prioridade absoluta dos direitos da criança e do adolescente:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Art. 230. A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida. (Constituição Federal, artigos 225, 227, 230 – grifos nossos)

A constituição “cidadã” com o apelo à participação não surge descontextualizada. Lembremos que a própria consolidação da ruptura com o regime militar iniciado pela

campanha “Diretas-Já” se deu com a promulgação da Constituição em 05 de outubro de 1988. A Nova República<sup>2</sup>, democrática e social, que estava a ser instaurada em 1985, só poderia se concretizar numa nova ordem constitucional que refizesse o pacto político-social. Nesse sentido, era necessário que se instaurasse uma Assembleia Nacional Constituinte de natureza livre, de forma a concretizar a sonhada reconstrução democrática. Assembleia teve ampla participação popular em sua elaboração e se voltou para a plena realização da cidadania:

“A questão da cidadania já estava posta nos anos 1980 tanto nas lutas pela redemocratização que levaram ao movimento Diretas Já, à Constituinte e à nova Carta Constitucional de 1988, destacando a questão dos direitos civis e políticos; como nas lutas populares por melhorias na qualidade de vida urbana. Nela a cidadania ganha novo contorno – como cidadania coletiva – e extrapola a demanda pelos direitos civis para incluir outros direitos, como os direitos sociais básico, elementares, de primeira geração, já equacionados desde a Revolução Francesa, contidos nas demandas sociais por casa, abrigo e comida; como direitos sociais modernos, relativos a condições de trabalho, educação, saúde, etc.” (GOHN, 2004, p.22)

Representantes de partidos políticos, comunidades, movimentos sociais, igrejas; os diferentes setores da sociedade brasileira, que expressavam concepções tão diversas, afinavam o discurso na exigência de maior participação nas políticas públicas – democracia participativa e a descentralização político-administrativa. É nesse contexto que a Constituição representa um marco na instituição de novos fóruns participativos, apensar de não os ter desenhado institucionalmente. *“A constituição dos espaços públicos representa o saldo positivo das décadas de luta pela democratização, expresso especialmente —mas não só— pela Constituição de 1988, que foi fundamental na implementação destes espaços de participação da sociedade civil na gestão da sociedade”* (Dagnino, 2004, p. 97)

No contexto dos novos espaços de participação social, situados num espaço público não-estatal, pode-se afirmar que os conselhos gestores são resultado de legislações específicas que regularizaram tais artigos constitucionais, visto que para a expressão da necessidade de participação nas políticas sociais não foi descrito um desenho institucional específico: *“o formato conselho emergiu das legislações infraconstitucionais nas áreas de saúde, assistência social e criança e adolescente”* (Avritzer, 2009, p. 34). Muitos conselhos foram instituídos, nas três esferas governamentais logo na primeira metade da década de 1990, mas os primeiros conselhos criados no Brasil no plano nacional, com um caráter de órgão consultivo, ocorreram nos anos 1930, nos temas de educação, saúde e serviço social (Cortês, 2007).

---

<sup>2</sup> Termo “Nova República” usado pelo Presidente eleito Tancredo Neves, representando uma nova ordem democrática em detrimento das forças autoritárias que dominaram o país por vinte anos (1964/1984).



No Estado do Paraná, os primeiros colegiados a que se tem registro<sup>3</sup> são o Conselho de Saúde, instituído pela Lei Estadual 58 de 05 de dezembro de 1892, e o Conselho Superior de Belas Artes, criado através do Decreto Estadual 88 de 11 de agosto de 1987. Por certo que esses conselhos, apesar de comporem-se por “pessoas de renome” e especialistas do tema que não faziam parte do governo, são ainda uma forma incipiente de participação social, pois a escolha dos conselheiros não era exercida pela sociedade civil. A sua natureza também se assemelhava mais a um colegiado de auxílio ao governo, fato que pode ser visto também no Conselho Superior de Ensino, conforme a Lei Estadual 894, de 19.04.1909:

“Dispõe sobre o ensino no Paraná; determina que a Direção Suprema do Ensino compete ao Presidente do Estado que exercera por intermédio do Secretário do Interior esta competência auxiliado pelo Director Geral da Instrução Pública, do Conselho Superior do Ensino, dos Conselhos Municipais de Ensino, dos Delegados do Ensino e dos Inspectores Escolares e estabelece suas competências.”  
(PARANÁ, 1909)

Analisando o processo histórico, Cunha e Pinheiro (2010) identificam duas iniciativas importantes da construção dos conselhos participativos ocorridas nas décadas de 1970 e 1980, com os conselhos comunitários, criados por governos municipais para mediação com movimentos sociais, e os conselhos populares, fundados pela sociedade civil com o intuito de estabelecer pressão e negociação com o poder público. Pode-se perceber a natureza interventora deste último em artigo publicado em 1984 pelo sociólogo Caccia-Bava, quando analisa os conselhos populares da Zona Leste de São Paulo. O autor os define como um caminho de fortalecimento da luta dos trabalhadores por melhores condições de vida e como um instrumento de acúmulo de forças que poderia preparar o terreno para as lutas dos movimentos sociais (Caccia-Bava, 1984).

Já no final dos anos 1980, foi sentida uma mudança na prática de alguns movimentos sociais, que começaram a considerar a possibilidade da participação institucional, na medida em que o Estado “*passou a ser visto como arena de expressão de conflitos acerca de interesses contraditórios que perpassam as questões que são consideradas socialmente importantes*” (Cunha e Pinheiro, 2010, p. 145).

Apesar das práticas anteriores à Constituição, as autoras afirmam que os novos conselhos são uma novidade institucional, pois são formados através da autonomia na representação, da democratização da composição e por emanarem decisões que vinculam o

---

<sup>3</sup> Considerou-se como marco inicial a Proclamação da República em 1891. Pesquisa realizada no banco de dados do Arquivo Público do Paraná <http://www.arquivopublico.pr.gov.br> e no Sistema SIOPE <http://celepar7.pr.gov.br/und/legislacao1/ConLegislacao.asp>

poder público. Em comparação a modelos de outros países, estudos apontam os conselhos brasileiros como “fóruns institucionalizados” similares aos da Inglaterra, Itália, Estados Unidos e Canadá, mas únicos em relação ao elevado envolvimento de participantes, à disseminação pelo país e à amplitude de temas sociais abrangidos (Cortês, 2007, p. 127).

### ***I.II. Os conselhos gestores de políticas públicas na literatura acadêmica***

Passados vinte anos da Constituição, a participação da sociedade civil nas políticas públicas e os conselhos gestores foram objeto da análise de diversos autores brasileiros das ciências sociais (Cortês, Silva, Scherer-Warren, Draibe, Luchmann, Arretche, Gohn, Dagnino, Houtzager, Lavalle, Tatagiba, Avritzer, Navarro, Abers, Keck, Cunha, Faria, Menicucci, Fuks, Perissinotto, Souza, Carvalho, Vaz, Raichelis). Nesta monografia, ciente da impossibilidade de refletir sobre toda a produção acadêmica do tema, pretendeu-se levantar dois aspectos que ajudam a posterior análise do panorama dos conselhos gestores do Paraná. Primeiramente, identificar as vertentes analíticas e os conceitos que vêm sendo utilizados para compreensão do tema nas ciências sociais<sup>4</sup>. Em segundo lugar, arrolar os assuntos mais abordados nas pesquisas sobre conselhos de políticas públicas a partir de pesquisa realizada no Scielo.

Quanto ao primeiro aspecto, em pesquisa realizada na UFMG, intitulada “Democracia, desigualdade e políticas públicas no Brasil” (Avritzer et al, 2010), foram levantados alguns dos principais elementos analíticos utilizados pela literatura acadêmica. Como exemplo: a importância da participação dos atores da sociedade civil nas políticas sociais; análise dos efeitos democratizantes das instituições participativas nas políticas públicas; ideia da participação da população de baixa renda como facilitadora do acesso a bens públicos; análise dos tipos de relação entre o Estado e a sociedade.

Apontou-se que, especificamente sobre conselhos de políticas públicas, os primeiros estudos da década de 90 e começo dos anos 2000 versavam sobre duas preocupações analíticas: os efeitos democráticos da participação dos atores da sociedade civil na políticas sociais, e os efeitos distributivos da participação social (p. 07, p. 254). Em relação a cada uma dessas “preocupações analíticas” existem diferentes possibilidades de análise, como a questão da presença e o engajamento do gestor público nos conselhos, o desenho institucional, o exame dos elementos deliberativos, o perfil associativo dos conselheiros.

---

<sup>4</sup> O que significa não incluir a produção acadêmica de outras áreas do conhecimento.

Dentre tantas possibilidades, também se firmaram no espaço acadêmico as pesquisas que constroem sua análise a partir dos conselheiros e das relações de poder que se consolidam nessas instituições participativas<sup>5</sup>. O núcleo de pesquisa “Democracia e Instituições Políticas” da UFPR, por exemplo, focou seus trabalhos no estudo dos conselhos gestores a partir do problema dos recursos; o que resultou, entre outros, na edição do livro “Democracia e Participação: os conselhos gestores do Paraná” (Fuks et al, 2004). Nesse sentido, buscaram identificar os diferentes recursos possuídos por aqueles que ocupam as cadeiras dos conselhos municipais e saber como tais recursos são utilizados no processo decisório. Entendendo recursos como as possibilidades materiais, institucionais e subjetivas mobilizados pelos conselheiros (Fuks et al, 2004).

Por sua vez, Cortes e Gugliano, professores da UFRGS, analisam a produção acadêmica sob outra ótica, trazendo-nos duas outras vertentes analíticas: trabalhos que se mostram céticos sobre as possibilidades de conselhos favorecerem a democratização da gestão pública; e trabalhos em que se acredita na capacidade dos mecanismos participativos induzirem a democratização do Estado (2010, p. 45). Os autores situam sua análise dos conselhos gestores na segunda vertente, na medida em que os conselhos constituir-se-iam em canais importantes de aprimoramento da governança democrática nos diferentes níveis da administração pública.

Igualmente apostando na relação positiva entre fóruns participativos e democratização do Estado, podemos sintetizar a essência de um conselho através de alguns conceitos presentes na literatura acadêmica: caráter deliberativo, participação paritária e relativa autonomia funcional.

Luchman realça dos conselhos o caráter decisório, participação social e paridade na representação entre sociedade civil e Estado (2010). Para Cunha, os princípios fundamentais dos conselhos seriam: participação, representação, deliberação, publicidade, autonomia (Cunha, 2009). Tatagiba os define como espaços de composição plural e paritária, de competência deliberativa e “*cuja função é formular e controlar a execução das políticas setoriais*” (2002, p. 54). González caracteriza-os em três bases: pelo seu poder deliberativo

---

<sup>5</sup> Não se pode deixar de mencionar o Núcleo de Estudos de Políticas Públicas- NEPP, da Unicamp, como uma importante referência. Em seus trabalhos, os pesquisadores relacionam três dimensões básicas das políticas sociais: o financiamento e o gasto social; a morfologia e a dinâmica institucional e decisória dos aparelhos sustentadores da ação estatal; o impacto social da ação pública, considerando sua eficácia e efetividade. Outras instituições de pesquisa e pós-graduações podem ser mencionadas como referência em estudos de políticas sociais, que de alguma forma dialogam com o tema dos conselhos gestores, mas também sobre movimentos sociais, cidadania, sociedade civil, democracia, participação, associativismo e representação social: Núcleo de Pesquisa em Movimentos Sociais da UFSC; Observatório dos Direitos do Cidadão do Instituto Pólis; Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFRGS (Linha de Pesquisa Sociedade, Participação Social e Políticas Públicas); Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da USP (Linha de Pesquisa: Política Brasileira e Política Comparada).

“*caberia a estes colegiados tomar decisões que vinculariam as autoridades públicas da sua área respectiva, sem a possibilidade de vetos ou imposições por parte destas*”; autonomia da representação, “*a representação da sociedade seria independente e autônoma*”; e democratização da composição, “*caberia aos segmentos da sociedade a escolha e indicação de seus representantes*” (2001, p. 103).

Identificadas as vertentes analíticas e os conceitos que vêm sendo utilizados para compreensão dos conselhos de políticas públicas, partimos para a segunda apreciação. Buscamos identificar os assuntos mais abordados quando se pesquisa na área de conselhos de políticas públicas, tendo por alicerce a produção acadêmica publicada no site Scielo. Escolhemos o Scielo por ele reunir em sua base de dados revistas importantes de ciências sociais: Dados – Revista de Ciências Sociais; Caderno CRH; Lua Nova – Revista de Cultura e Política; RBCS – Revista Brasileira de Ciências Sociais; Opinião Pública; Novos Estudos CEBRAP; Revista de Sociologia e Política; Sociologia; Tempo Social<sup>6</sup>. Além disso, a pesquisa desse material possibilita que se encontrem resultados interdisciplinares, pelo fato de alguns artigos apresentarem autores e coautores com formação acadêmica diversa, em virtude de muitas revistas apresentarem escopo interdisciplinar, assim como pelo fato de as pesquisas sobre conselhos também serem realizadas em outras áreas do conhecimento.

Destacamos três modos de busca efetuados e os resultados apresentados<sup>7</sup>. Primeiramente, na busca com o termo “conselhos” no campo *assunto*<sup>8</sup> foram encontrados 52 artigos. Dentre eles, 25 têm como assunto principal os conselhos de saúde, sendo que desses 25, apenas quatro foram publicados em revistas das ciências sociais. O segundo tema mais abordado diz respeito aos conselhos de educação, caso em que também as ocorreram em revistas especializadas. Dos 16 artigos publicados em revistas de ciências sociais, mais da metade trata da participação social em conselhos; os demais abordam os temas da representação, capacidade deliberativa, relações de poder e outras instâncias participativas.

Na segunda busca, utilizamos o termo “conselho” no campo *assunto*, quando foram encontrados 20 referências relevantes<sup>9</sup>. Aqui também ocorreu o predomínio do tema saúde, seguida de educação, num cenário muito parecido com o anterior. Na sequência, o resultado para a pesquisa com o termo “conselhos” no campo *palavras do título* resultou em 10 artigos

---

<sup>6</sup> Lista completa no link [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_subject&lng=pt&nrm=iso#subj5](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_subject&lng=pt&nrm=iso#subj5) Acesso em ago-2011.

<sup>7</sup> Pesquisa realizada em agosto de 2011.

<sup>8</sup> Os campos permitidos para busca são: todos os índices, palavras do título, autor, registro de ensaios clínicos, assunto, resumo, ano de publicação, tipo de artigo, afiliação-organização, afiliação-país.

<sup>9</sup> Excluídos aqueles em que a palavra conselho representa outro significado, que não o de fórum participativo.

pertinentes ao tema<sup>10</sup>. Como nesta busca o termo procurado se refere ao título (e não ao assunto), entre os resultados estão três artigos publicados em 1984 que falam dos conselhos populares, anteriores aos fóruns participativos pós-constituição. Apenas dois analisam especificamente conselhos de saúde, e os demais são trabalhos que relacionam os conselhos com os conceitos de empoderamento, democracia participativa, intersetorialidade, participação e o papel dessas instituições.

Na análise geral, podemos verificar que a área das políticas públicas mais abordada foi a da saúde. Mesmo considerando que o número de revistas da biblioteca do Scielo no tema ciências da saúde seja bastante grande, o tema esteve presente nas revistas das ciências sociais e foi fruto de pesquisa de cientistas sociais. A saliência que os estudos de conselhos de saúde têm na produção acadêmica não é fato isolado da realidade, pois se constitui em reflexo da posição de destaque que a própria área de saúde teve na história da formação dos primeiros conselhos gestores.

Os conselhos de saúde não surgem tão-somente com o incentivo à participação social da Constituição de 1988, mas sua criação “*deve também ser entendida no contexto da mobilização e da organização política de um dos setores da sociedade mais ativos nas últimas décadas: os profissionais da área de saúde*” (Fucks, 2004, p. 13). Tais conselhos são, inclusive, considerados o paradigma que serviu de exemplo à formação de fóruns participativos em outras áreas das políticas sociais, muito em virtude da sua rápida disseminação pelo país, pois a partir do final de 2005, todas as cidades tinham um conselho de saúde (Cortes, Gugliano, 2010).

No entanto, não podemos deixar de assinalar que a pesquisa realizada neste trabalho abrangeu um grupo restrito de publicações acadêmicas. Se olharmos para as pesquisas realizadas nos programas de pós-graduação, assim como nos artigos publicados em livros, perceberemos também o enfoque nas áreas de assistência social, habitação e criança e adolescente.

---

<sup>10</sup> Para não coincidir com os resultados anteriores, colocamos os termos “conselhos” e “conselho” na forma de busca *and not* no campo *assunto*, o que faz excluir os resultados achados anteriormente.

## Capítulo II - Os conselhos gestores de políticas públicas do Paraná

### *I.I. Construção do panorama*

Nesta segunda parte do trabalho, tivemos por ponto de partida a intenção de identificar o número de conselhos estaduais de políticas públicas existentes no Paraná hoje. Contudo, esse primeiro passo revelou a dificuldade de se encontrar informações sistematizadas coerentes, porquanto os dados divulgados pelo Governo do Estado<sup>11</sup> diferem daquelas disponibilizados no Sistema de Informações Organizacionais do Poder Executivo Estadual SIOPE<sup>12</sup>, os quais, por sua vez, são diferentes dos relatórios “Contas do Governador” realizados pelo Tribunal de Contas do Estado TCE/PR para os exercícios de 2009 e 2010.

No site Governo do Estado estão listados 52 conselhos estaduais, agrupados pelas secretarias a que estão vinculados. Identificamos dois descuidos desta fonte de dados. Primeiramente, retiramos cinco instituições constantes da lista, pois se tratavam de coordenadorias de conselhos; e em segundo lugar, observamos que a lista não foi atualizada conforme as mudanças institucionais ocorridas na gestão administrativa iniciada em 2011. Sendo assim, foram ignoradas as alterações de competência ocorridas na Secretaria de Estado da Família e Desenvolvimento Social, na Secretaria da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos e na Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Economia Solidária<sup>13</sup>.

No sistema SIOPE, organizado pela Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral, as informações também estão organizadas por secretarias (igualmente desatualizadas), no total de 45 conselhos e duas coordenadorias. Apesar de haver mais informações institucionais para a maioria dos conselhos – competência, caracterização legal e endereços – a lista apresenta falhas, como o fato de não relacionar o Conselho Estadual de Saúde do Paraná.

Os relatórios do TCE/PR são mais completos para quem quer conhecer especificamente os conselhos gestores de políticas públicas, mas ainda assim há diferenças nas informações entre os relatórios: em 2009 são listados 44 conselhos estaduais; em 2010, 46. No relatório de 2010, são apontados os conselhos que estiveram inativos no exercício daquele ano, um resumo das principais competências e a formação dos conselhos. São eles divididos em quatro tipos, *paritários*, descritos como possuindo “membros que representam todos os setores interessados”; *internos*, formados tão-somente por membros do governo, como o Conselho

---

<sup>11</sup> <http://www.cidadao.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=180> Acesso em agosto de 2011.

<sup>12</sup> <http://celepar7.pr.gov.br/und/unidades1/ConUnidades.asp> Acesso em agosto de 2011.

<sup>13</sup> Lei que altera a competência das secretarias: Lei 16.840, de 28 de junho de 2011.

Superior da Procuradoria Geral do Estado e o Conselho Superior de Polícia; *de livre nomeação* do governador; e *mistos* (TCE/PR, 2010, p. 27).

A fim de traçarmos um panorama apenas dos conselhos compostos também por conselheiros não-governamentais, analisamos todas as instituições relacionadas pelas três fontes indicadas acima, no total de 47. A primeira análise, portanto, foi em relação aos conselhos ditos “internos”, quando foram cortados 11 conselhos. Posteriormente, descartamos aquele que não chegou a ser regulamentado (Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social) e o único que não é estadual (Conselho de Desenvolvimento do Extremo-Sul). Ao final, nossa lista compôs-se de 34 conselhos gestores de políticas públicas do Paraná:

**Tabela 1**

<b>Conselhos gestores de políticas públicas do Paraná – com participação social.</b>
<b>GOVERNADORIA</b>
Conselho Paranaense de Ciência e Tecnologia - CCT PARANA
Conselho Estadual de Informática e Informações - CEI
<b>Secretaria da Agricultura e do Abastecimento</b>
Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar - CEDRAF
Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural e Política Agrícola - CONDERPA
Conselho Estadual de Sanidade Agropecuária - CONESA
<b>Secretaria da Família e Desenvolvimento Social</b>
Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente - CEDCA
Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA/PR
Conselho Estadual de Assistência Social – CEAS
<b>Secretaria da Cultura</b>
Conselho Consultivo do Sistema Estadual de Museus do Paraná - COSEM
Conselho Estadual da Cultura - CEC
Conselho Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico
Conselho Estadual do Artesanato Paranaense - CONAP
<b>Secretaria da Educação</b>
Conselho Estadual de Educação - CEE/SEED
Conselho Estadual de Esporte e Lazer
<b>Secretaria da Indústria, do Comércio e Assuntos do Mercosul</b>
Conselho Estadual de Política e Desenvolvimento Industrial - CEPDI
Conselho Estadual de Comércio Exterior - CECE
<b>Secretaria da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos</b>
Conselho Estadual Antidrogas - CONEAD
Conselho Estadual da Mulher do Paraná - CEMPR
Conselho Estadual de Defesa do Consumidor - CONDEF
Conselho Estadual dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência - COEDE
Conselho Penitenciário do Estado do Paraná - CONPEN
Conselho Permanente dos Direitos Humanos do Estado do Paraná - COPED
Conselho Estadual dos Direitos do Idoso – CEDI
<b>Secretaria da Saúde</b>
Conselho Estadual de Saúde do Paraná
<b>Secretaria da Segurança Pública</b>
Conselho Estadual de Segurança Pública - CONESP/PR
Conselho Estadual de Trânsito - CETRAN/PR
<b>Secretaria do Desenvolvimento Urbano</b>
Conselho das Cidades

<b>Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos</b>
Conselho de Desenvolvimento Territorial do Litoral Paranaense - COLIT
Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CERH/PR
Conselho Estadual do Meio Ambiente – CEMA
<b>Secretaria do Planejamento e Coordenação Geral</b>
Conselho de Cartografia do Estado do Paraná - CCEP
Conselho Estadual de Política Urbana – CEPU
<b>Secretaria do Trabalho, Emprego e Economia Solidária</b>
Conselho Estadual do Trabalho – CET
<b>Secretaria do Turismo</b>
Conselho Consultivo de Turismo do Estado do Paraná

## II.II. Competência deliberativa dos conselhos

Em relação aos conselhos listados acima, gostaríamos de destacar que nem todos possuem competência deliberativa – doze possuem somente competência consultiva – muito embora a natureza deliberativa dos conselhos seja considerada parte da essência de uma instituição gestora de políticas públicas. Se o conselho não possui sequer competência deliberativa, o que é uma atribuição legal quando da sua instituição, não poderá exercer uma possível capacidade deliberativa, o que muito provável engessar a sua atuação, na medida em que *“instituições participativas podem deliberar sobre elementos importantes das políticas públicas nas áreas de saúde ou de políticas urbanas, ou podem se constituir em meros órgãos corroboradores dessas políticas”* (Avritzer, 2010, p. 14).

Segundo Gohn, a lei federal preconiza o caráter deliberativo dos conselhos na medida em que essa competência faz parte do processo de gestão descentralizada e participativa. Contudo, na contramão desse processo participativo, *“vários pareceres oficiais têm assinalado e reafirmado o caráter apenas consultivo dos conselhos, restringindo suas ações ao campo da opinião, da consulta e do aconselhamento, sem poder de decisão ou deliberação”* (Gohn, 2001, p. 88).

Da análise dos pressupostos cima, pode-se ver que a atribuição de competência apenas consultiva esvazia o sentido da construção de espaços participativos da dinâmica político-institucional. Infelizmente, por outro lado, os desafios são muitos para a concretização de conselhos que realizem plenamente seu caráter deliberativo. A constituição de canais participatórios não é garantia suficiente de que os participantes se envolvam nas decisões políticas que se interrelacionam às políticas públicas em questão: *“eles podem escolher não se envolver, ou seu envolvimento pode redundar em manipulação, consulta ou somente no acesso a informações”* (Côrtes, 2005, p. 146).



### ***II.III. Análise comparada de doze conselhos***

Após a concretização do panorama inicial, optamos por circunscrever o número de conselhos na análise comparada, o que deveria perfazer de 8 a 12 conselhos. Como primeiro critério, selecionamos aqueles que têm sua criação prevista expressamente na Constituição do Estado do Paraná (1989) por entendermos que o texto constitucional atribui um caráter de obrigatoriedade na instituição dos conselhos. Conjunto que se compõe dos conselhos de saúde, direitos da criança e do adolescente, da mulher, dos direitos humanos, de educação e do meio ambiente (arts. 169, 194, 216, 219, 227-229).

Complementarmente, incluímos os conselhos estaduais nos quais lei federal previu a sua criação nas três esferas administrativas, nacional, estadual e municipal. Foi o caso dos conselhos de assistência social (LOAS), do trabalho (Resolução 80 do Codefat), dos direitos do idoso (Estatuto do Idoso), de política agrícola (Lei Federal 8.171/91) e de trânsito (Código de Trânsito Brasileiro).

<b>CEE</b>	Conselho Estadual de Educação
<b>CEC</b>	Conselho Estadual da Cultura
<b>CEMA</b>	Conselho Estadual do Meio Ambiente
<b>CETRA</b>	Conselho Estadual de Trânsito
<b>CET</b>	Conselho Estadual do Trabalho
<b>CEM</b>	Conselho Estadual da Mulher do Paraná
<b>CEAS</b>	Conselho Estadual de Assistência Social
<b>CECA</b>	Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente
<b>CES</b>	Conselho Estadual de Saúde do Paraná
<b>CONDERPA</b>	Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural e Política Agrícola
<b>COPE</b>	Conselho Permanente dos Direitos Humanos do Estado do Paraná
<b>CEDI</b>	Conselho Estadual dos Direitos do Idoso

Definida a amostra, passamos à análise dos conselhos a partir de variáveis institucionais possíveis de serem identificadas através dos regimentos internos, da lei de criação e demais normas de alteração da estrutura organizacional, bem como da existência ou não de página própria na internet. Acredita-se que a reunião de tais informações seja um caminho para compreender o grau de institucionalização dos conselhos, o lugar que ocupam na organização administrativa pública, a publicidade que dão aos documentos produzidos por eles e a sua permanência no tempo.

Dessa maneira, os resultados a que se pode chegar a partir dessas variáveis podem demonstrar se os conselhos de políticas públicas ampliam o controle da sociedade sobre o Estado, em virtude da relação de causalidade entre, por exemplo, publicidade dada aos atos deliberativos do conselho e transparência nas decisões e ações governamentais. Igualmente, o fato de determinado conselho ter sido criado por lei, e não por decreto, sinaliza maior

compromisso do Estado perante essas instituições democráticas, porquanto o Poder Legislativo foi envolvido na instituição do conselho, o que, por sua vez, vincula o Poder Executivo. A criação de um conselho por decreto, ao contrário, tem sua permanência mais fragilizada em virtude de o próprio Poder Executivo poder revogar o ato por ele emanado.

A maior autonomia desses espaços de participação possibilita uma manifestação mais segura dos diversos setores que se imaginam estejam representados num conselho, mesmo que isso signifique uma menor flexibilidade nas regras de constituição dos conselhos:

“Sem dúvida, a institucionalização dos conselhos limita a transferência de práticas e de informações da sociedade civil para o seu interior, definindo que os participantes societários representem grupos de interesses de cada área de política pública. Este é um quesito que funciona com maior fluidez no caso dos orçamentos participativos. Porém, é precisamente esta característica a que impede que os governos desconstituam os conselhos e auxilia a explicar o porquê, atualmente, estes organismos estão disseminados em todos os municípios do país, enquanto os orçamentos participativos existem apenas em algumas centenas de cidades” (Cortes, Gugliano, 2010, p. 69).

Sobre as variáveis aplicadas, podem-se apresentar alguns resultados iniciais.

Os conselhos de educação, meio ambiente, trânsito e do trabalho (CEE, CEMA, CETRAN, CET) são aqueles que apresentam a mais longa permanência, já que foram instituídos anteriormente à Constituição Federal de 1988 e ainda continuam em atividade. Os dois primeiros foram criados por lei, já os últimos por decreto. Ambos os quatro possuem site institucional onde divulgam dados como estrutura interna, competências, regimento interno e resoluções. Também anteriores à CF são os conselhos de Cultura e da Mulher, instituídos os dois por decreto. Contudo, o CEC e o CEM não disponibilizam de site próprio – assim não compartilham suas informações de estrutura e de atividades – e foram classificados pelo TCE como inativos.

Sobre a variável atividade, os relatórios do TCE (2009; 2010) consideraram inativos aqueles conselhos que não têm registro de atividades – reunião, deliberação ou instauração – nos últimos doze meses. Somado ao CEC e CEM, o CONDERPA, criado em 1995, também está em inatividade. Como esses três conselhos não têm página institucional na internet e também não há informações de seu funcionamento no site das secretarias a que estão vinculados, a classificação de inatividade do relatório do TCE não foi por nós contestada.

É preciso destacar, que o Conselho Estadual da Mulher e o Conselho Estadual da Cultura têm sua criação prevista na Constituição do Estado do Paraná (1989), e o Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural e Política Agrícola, na Lei de Política Agrícola (Lei 9.917/92), o que atribui a eles um caráter obrigatório. Se existem atividades desses conselhos

elas não estão suficientemente publicadas, o que inviabiliza o controle social a ser exercido pela sociedade civil.

Classificam-se como posteriores à CF/88 e em atividade os conselhos de assistência social, saúde, direitos da criança e do adolescente, direitos humanos e direitos dos idosos (CEAS, CES, CEDCA, COPED, CEDI), todos criados por leis da década de noventa. Dentre eles, somente o COPED não apresenta site institucional e dele se tem menos informações. No tocante aos outros quatro, é possível acessar seus regimentos internos, identificar quem são os conselheiros não-governamentais, verificar que possuem câmaras temáticas (que auxiliam na análise de processos para deliberação), que se reúnem mensalmente, entre outros dados institucionais.

**Tabela 2**

<i>Institucionalização dos Conselhos</i>				
<i>Conselhos</i>	<i>Vínculo institucional (2011)</i>	<i>Criação<sup>14</sup></i>	<i>Atividade<sup>15</sup></i>	<i>Site institucional<sup>16</sup></i>
<b>CEE</b>	<b>SEED</b> Secretaria de Estado da Educação	Lei 4.978/64	Ativo	Sim
<b>CEC</b>	<b>SEC</b> Secretaria de Estado da Cultura	Decreto 4.313/73	<b>Inativo</b>	<b>Não</b>
<b>CEMA</b>	<b>SEMA</b> Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos	Lei 7978/84	Ativo	Sim
<b>CETTRAN</b>	<b>SESP</b> Secretaria de Estado da Segurança Pública	Decreto 887/71	Ativo	Sim
<b>CET</b>	<b>SETS</b> Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Economia Solidária	Decreto 1.179/87	Ativo	Sim
<b>CEM</b>	<b>SEJU</b> Secretaria da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos	Decreto 6.617/85	<b>Inativo</b>	<b>Não</b>
<i>Posteriores à Constituição Federal de 1988:</i>				
<b>CEAS</b>	<b>SEDS</b> Secretaria de Estado da Família e Desenvolvimento Social	Lei 11.362/96	Ativo	Sim
<b>CEDCA</b>	<b>SEDS</b> Secretaria de Estado da Família e Desenvolvimento Social	Lei 9579/91	Ativo	Sim
<b>CES</b>	<b>SESA</b> Secretaria da Saúde	Lei 10.913/94	Ativo	Sim
<b>Conderpa</b>	<b>SEAB</b> Secretaria da Agricultura e Abastecimento	Decreto 876/95	<b>Inativo</b>	<b>Não</b>
<b>COPED</b>	<b>SEJU</b> Secretaria da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos	Lei 11.070/95	Ativo	<b>Não</b>
<b>CEDI</b>	<b>SEJU</b> Secretaria da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos	Lei 11.863/ 97	Ativo	Sim

A análise de variáveis institucionais, incluídas outras aqui não exploradas, permite que se compreenda o impacto democrático de cada conselho. Segundo Faria e Ribeiro, tomando

<sup>14</sup> Primeira **norma de instituição** e organização do conselho.

<sup>15</sup> **Atividade** do conselho segundo dados do relatório do TCE (2009; 2010): ativo – inativo (sem registro de atividades nos últimos seis meses).

<sup>16</sup> Conselho possui página institucional na **internet**, que relacione, ao menos sua estrutura organizacional, atividades e composição. Alguns sites estão hospedados no site da secretaria a que estão vinculados, mas apresentam a estrutura organizacional do conselho.

como ponto de partida que “*desenhos não são neutros*”, a estrutura institucional de um conselho pode refletir em diferentes graus de efetividade. As autoras se baseiam nos trabalhos de Fung (2004) para definir quatro elementos verificáveis a partir das variáveis institucionais: o caráter da participação em termos de qualidade; a capacidade de informar os representantes, os cidadãos e de fomentar habilidades da cidadania; a relação com o Estado em termos de controle público e na eficácia das políticas públicas; e a capacidade de mobilização popular (Faria e Ribeiro, 2010).

## Capítulo III. Participação social

### *III.1 Desenho institucional e participação*

Partindo das variáveis mais gerais, pretendeu-se centralizar a análise do desenho institucional em questões relativas à participação social, de forma a perceber se existe pluralidade na composição dos conselhos gestores de políticas públicas, principalmente quando se tem associado participação social com democracia (Silva, 2004). Nesse sentido, considerou-se importante identificar se os conselhos são paritários, quem pode participar como conselheiro não-governamental, e como a sociedade civil é convocada a participar.

Voltando à diferença dos primeiros conselhos com aqueles instituídos nos últimos 20 anos, Cunha e Pinheiro (2009) apontam mudanças significativas em torno da qualidade da participação social, com a inclusão de novos segmentos da sociedade civil “*num claro movimento de ampliação da inclusão de setores sociais às decisões públicas*”, na escolha dos representantes, que começou a ser feita por processo eleitoral “*dando autonomia à sociedade para a escolha de seus membros*” e na eleição do presidente pelos próprios conselheiros. (Cunha & Pinheiro, 2009, p. 151).

Essas mudanças seriam necessárias à incorporação da agenda e dos interesses dos diversos setores da sociedade civil na implementação de políticas públicas. Foi a Constituição Federal quem abriu espaço para práticas participativas e atribuiu importância ao protagonismo social, mesmo não tendo definido formato específico para os conselhos. Em sendo a participação social uma diretriz constitucional – portanto indispensável na instituição dos conselhos – cabe-nos investigar como os diferentes setores da sociedade são incluídos na dinâmica de deliberação de políticas públicas. É nesse contexto que ganham importância as três variáveis: composição, representação da sociedade civil e convocação.

Primeiramente, os diferentes conceitos para conselhos gestores (anteriormente analisados) relacionam o conceito de paridade como essencial a esses espaços de deliberação. Isso se deve ao fato de que, se o caráter deliberativo dos conselhos é o instrumento para a consecução democrática de políticas públicas, então a proporcionalidade entre conselheiros governamentais e não-governamentais faz diferença. A paridade seria, pois, a igualdade entre cadeiras para cada lado do jogo deliberativo.

Em segundo lugar, a questão da representação da sociedade civil procura compreender quem, efetivamente, pode participar como conselheiro, já que essa pessoa falará em nome de uma coletividade. A cadeira de conselheiro pode ser ocupada, dessa forma, por pessoas que

representem os usuários, entidades do setor, ou ainda serem especialistas do tema. “A pergunta ‘quem estes atores representa?’ surge, na prática, assim que membros indicados por associações civis adquirem responsabilidades formais na definição de políticas públicas.” (Abers & Keck, 2008, p. 100).

Essa questão leva, finalmente, à terceira variável, em que se pretendeu analisar a maneira de convocação dos conselheiros não-governamentais: se por meio de livre nomeação do governador, indicação expressa na lei ou eleição. Assim como no caso da paridade, o chamado à participação da sociedade civil parece ser mais efetivo quando realizado por meio de eleições que integrem associações e movimentos da própria sociedade. Qualquer interferência do poder público, concebida no seu maior grau pela nomeação direta do chefe do executivo (sem eleições anteriores), condiciona a participação social livre. Não se pode excluir, contudo, que haja acordos tácitos de nomeação a partir de escolhas feitas pela sociedade civil, e apenas referendadas pelo governador (o que não significa ser uma situação ideal).

Na análise dos doze conselhos, pôde-se perceber que em seis deles – conselhos da mulher, assistência social, criança e adolescente, saúde, direitos humanos, direitos do idoso – ocorreu o quadro mais desejável: composição paritária e convocação por eleições.

No CEM as cadeiras destinadas à sociedade civil serão ocupadas por mulheres indicadas por movimentos de mulheres, as quais devem ter sido “*escolhidas de forma democrática*” (Decreto 2.631/2004), entendendo-se, portanto, que foram escolhidas por meio de eleições. Os conselhos CEDCA, COPED e CEDI têm a representação da sociedade civil concretizada através de *entidades representativas* do setor. Respectivamente por instituições: ligadas a defesa ou ao atendimento de crianças e adolescentes; de direitos humanos participantes da Conferência Estadual dos Direitos Humanos; e de defesa ou ao atendimento ao idoso.

No CEAS o processo de constituição dos conselheiros não-governamentais é mais detalhado do que em outros conselhos. O artigo 4º do regimento interno define os representantes da sociedade civil no conjunto formado por entidades ou organizações: de usuários, de prestadoras de serviços de assistência social, e de trabalhadores do setor, “*em igual número, indicados pelos Fóruns Regionais de Assistência Social em Assembleia própria, nas Conferências Regionais de Assistência Social e referendados na Conferência Estadual de Assistência Social*”. O CES, por sua vez, é o único conselho quadripartite, sendo que a paridade é considerada em relação aos usuários. Assim, integram o CES as entidades de usuários (eleitas nas Conferências Estaduais de Saúde) de um lado; gestores de órgãos públicos de saúde e prestadores de serviços da saúde, de outro (regimento interno, art. 6º).

Em dois dos doze conselhos, as entidades que podem ocupar as cadeiras não-governamentais estão expressamente indicadas na norma de instituição dos conselhos. O CONDERPA deve ser composto por representantes de federações, organizações e associações indicadas no Decreto 876/95. Já o CET tem composição tripartite, entre representantes de trabalhadores, e de empregadores, além do poder público. A lista das entidades está detalhadamente descrita no regimento interno – o Decreto 4.268/94 apenas aponta a composição tripartite – do qual destacamos a representação dos trabalhadores: Central Única dos Trabalhadores, Central Força Sindical, Central Geral dos Trabalhadores do Brasil, União Geral dos Trabalhadores, Central Geral das Trabalhadoras e Trabalhadores do Brasil, Nova Central Sindical dos Trabalhadores do Brasil (CET, regimento interno, art. 4º).

O CETRAN e o CEMA são os únicos casos de composição por *maioria governamental* e convocação *mista*. Em relação ao primeiro, o chamado à participação é misto por envolver indicação de representantes e nomeação do governador. A nomeação ocorrerá quando o número de indicações das entidades representativas for maior que o de vagas, ou para a escolha dos especialistas. Apesar de ser um dos conselhos mais antigos (1971) e, portanto, anterior à Constituição cidadã, a sua forma de convocação mista não se justifica, pois o último regimento interno do conselho foi aprovado em 2011 (Decreto 1791/11). O Código de Trânsito Brasileiro (Lei 9.503/97) define as competências do CETRAN e determina que seus conselheiros tenham experiência técnica no assunto. Isso não significa que em caso de sobre-indicação de representantes não-governamentais não devam as próprias entidades eleger quem os vai representar (sem necessidade de nomeação). As deliberações do conselho geraram políticas públicas e envolvem o interesse da população.

Também se verifica a convocação mista no CEMA, mas sem o instrumento da nomeação. As cadeiras não-governamentais são ocupadas de duas maneiras. A primeira por representantes indicados por três tipos de entidades: as não-governamentais que tenham por objetivo a proteção ou conservação do meio-ambiente, as instituições de ensino superior, e as entidades das categorias patronais e de trabalhadores. Pela segunda forma, as entidades que terão representantes estão expressamente indicadas no decreto: OAB e os Conselhos Regionais de Biologia, de Medicina Veterinária e de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (art. 1º do Dec. 8.690/10).

A convocação na modalidade *livre nomeação* é encontrada nos conselhos de educação e de cultura. A instituição do CEE se deu através da Lei Estadual 4.978/64, a qual previu a composição do conselho por membros “*nomeados pelo Governador do Estado (...) incluindo representantes dos diversos graus de ensino e do magistério oficial e particular, de notável*

*saber e experiência, em matéria de educação*” (art. 71). Essa lei foi modificada posteriormente por mais de uma vez, mas em nenhuma delas a forma de convocação da sociedade civil foi alterada a fim de introduzir eleições, por exemplo, pelas entidades que participam das Conferências Estaduais de Educação. E mesmo que a lei assegure a diversidade na composição, ela continua dependendo da livre escolha do governador para acontecer.

Por fim, os conselheiros do CEC são escolhidos pelo titular da secretaria a que o conselho está vinculado e, em seguida, nomeados pelo governador entre pessoas de “*notório reconhecimento nas áreas das artes, das letras e das ciências relacionadas com o setor*” (Decreto 6.528/90). Vale lembrar que este conselho foi classificado como inativo; na página na internet da Secretaria de Estado da Cultura destinado ao CEC apenas se encontra escrito: “*sua composição está sendo adaptada de acordo com o Sistema Nacional de Cultura*”<sup>17</sup>.

**Tabela 3**

<i>Participação</i>			
<i>Conselhos</i>	<i>Composição</i> <sup>18</sup>	<i>Representação soc. civ.</i> <sup>19</sup>	<i>Convocação soc. civ.</i> <sup>20</sup>
<b>CEE</b>	Livre escolha do governador <sup>21</sup>	Especialistas do tema	Livre nomeação
<b>CEC</b>	D.I.	Especialistas do tema	Livre Nomeação
<b>CEMA</b>	Maioria governamental <sup>22</sup>	Entidades representativas do setor	Mista
<b>CETRA</b>	Maioria governamental	Entidades representativas do setor e Especialistas do tema	Mista
<b>CET</b>	Tripartite	Entidades dos trabalhadores e entidades dos empregadores	Indicação
<b>CEM</b>	Paritário	Representantes de movimentos	Eleição
<b>CEAS</b>	Paritário	Entidades de usuários, Entidades Prestadoras de Serviços e Entidades Representativas do Setor	Eleição
<b>CEDECA</b>	Paritário	Entidades representativas	Eleição
<b>CES</b>	Quatripartite paritário	Entidades de usuários e entidades de trabalhadores	Eleição
<b>CONDERPA</b>	Paritário	Entidades representativas	Indicação
<b>COPEDE</b>	Paritário	Entidades representativas	Eleição
<b>CEDI</b>	Paritário	Entidades representativas	Eleição

<sup>17</sup> <http://www.cultura.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=32> Acesso em agosto de 2011.

<sup>18</sup> Divisão das **cadeiras** de conselheiros da sociedade civil: paritário – tripartite – maioria governamental – maioria sociedade civil – livre escolha do governador.

<sup>19</sup> Quem pode ser **conselheiro** não governamental: entidades representativas do setor – usuários – especialistas do tema – representantes de movimentos sociais.

<sup>20</sup> Forma de **convocação** da sociedade civil: eleição – nomeação pelo governador – indicação expressa na lei da entidade que pode participar.

<sup>21</sup> Não será paritário, pois é composto por 15 conselheiros.

<sup>22</sup> São 18 conselheiros paritários e ainda um 19º conselheiro representante das secretarias municipais do meio ambiente.



### ***III.II Pensando a participação a partir do CEDCA.***

Essencial à natureza institucional dos conselhos gestores de políticas públicas, a participação da sociedade civil pode ser considerada um fato novo no contexto dos recentes espaços públicos não-estatais. Como se pôde perceber da análise dos desenhos institucionais, grande parte dos conselheiros ocupa as cadeiras não-governamentais em nome de alguma entidade da qual ele é representante. A forma de composição dos representantes da sociedade civil muitas vezes está ligada a um critério de legitimidade ancorado na ideia de que as decisões políticas devem ser tomadas por aqueles representantes que se fazem presentes no debate público:

A representação por entidades – ou organizações da sociedade civil – está difusamente ancorada na legitimidade dessas organizações em promover, de diferentes formas, a defesa das variadas “causas” sociais e de demandas de grupos e setores sociais historicamente excluídos dos processos de decisão política. (Luchman, 2008, p. 90)

Nesse sentido, escolheu-se pensar a participação social à luz do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente, Cedca/PR em relação a outros conselhos gestores, porquanto – para além da questão da legitimidade de determinadas organizações representarem uma coletividade – neste caso específico têm-se as crianças e adolescentes como sujeitos de direitos (não somente sujeitos de discurso), porém incapazes civilmente para pleitear políticas públicas sem a intervenção de terceiros.

Como visto anteriormente, a Constituição Federal introduziu novos canais de participação social através dos princípios da descentralização político-administrativa e da participação popular (art. 204). O Estatuto da Criança e do Adolescente, por sua vez, prevê como uma das diretrizes da política de atendimento a criação de conselhos de direitos da criança e do adolescente nas três esferas governamentais, descrevendo-os como órgãos deliberativos e controladores das ações, “*assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas*” (art. 88, inc. II).

A partir disso, a comparação com os demais conselhos possibilitou que se olhasse para o CEDCA de forma mais bem situada. Um exemplo é o fato de a hipótese inicial – de esse conselho ainda estar em processo de institucionalização e de consolidação enquanto espaço representativo dos sujeitos de direitos – deva ser mais bem formulado em relação a dois elementos: na sua composição e forma de convocação. É preciso admitir que, num panorama onde (de doze conselhos de criação obrigatória) seis conselhos não convocam a participação

da sociedade civil por meio de eleições, aqueles conselhos em que há eleição ganhem destaque. Do mesmo modo, a composição paritária pode ser vista como sinal positivo de representação social quando se percebe que um terço dos conselhos é composto por maioria governamental ou por membros de livre nomeação pelo chefe do Poder Executivo.

No entanto, ainda não se pode pensar no CEDCA como espaço em que a representação dos sujeitos de direitos esteja concretizada. Ainda que não se aborde a questão do protagonismo juvenil, é possível pensar numa participação mais plural da sociedade no CEDCA se a representação não-governamental for ampliada. A Lei de instituição do conselho descreve-o como “*órgão consultivo, deliberativo e controlador das ações de atendimento a Infância e a Juventude*” (Lei 9.579/91, art. 2º – grifo nosso) e admite a participação de entidades ligadas à defesa ou ao atendimento de crianças e adolescentes. Contudo, a proteção integral garantida pelo Estatuto da Criança e do Adolescente pode compreender uma gama maior de entidades que não apenas as de atendimento, como aqueles promotoras de direitos.

O caráter transversal e intersetorial das políticas públicas de direitos da infância e juventude por certo que também dificultam a consolidação do conselho enquanto instituição com identidade e história, o que pôde ser visto pela constante mudança de secretaria a que o CEDCA esteve vinculado<sup>23</sup>. Em análise sobre conselhos municipais, Faria e Ribeiro atestam o caráter menos formalizado dos conselhos de direitos da criança e do adolescente pelo fato de não possuírem: “*um ministério ou secretaria de governo próprio, com dotação orçamentária própria; não estar organizado num sistema único, como as áreas de saúde e, mais recentemente, assistência social; o fato de ser uma política que depende da ação de um conjunto mais amplo de outras políticas*” (2010, p. 87).

Não somente no caso dos CEDCAs é que existem dificuldades para se avaliar o desempenho dos conselhos (Menicucci, 2010), porquanto os conselhos gestores de políticas públicas ainda podem ser vistos como formas novas de participação, “*o desafio é aperfeiçoar as regras e os procedimentos de modo a tomá-los cada vez mais democráticos e deliberativos*”. (Cunha e Pinheiro, 2009, p.154). Desafio que passa pela compreensão da efetividade dos conselhos, das condições sociais para sua operacionalização (Souza, 2004) e da relação deles com conceitos como democracia e participação.

---

<sup>23</sup> 1991-1994 Sec. Estado do Trabalho e da Ação Social; 1995-2002 Secretaria de Estado da Criança e Assuntos da Família; 2003-2006 Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social; 2007-2010 Secretaria de Estado da Criança e Juventude; 2011 Secretaria de Estado da Família e Desenvolvimento Social.

## **Considerações Finais**

A presente monografia foi traçada num caminho em direção do mais amplo ao mais específico. A partir do tema central – conselhos gestores de políticas públicas – iniciamos a análise com o resgate histórico desses fóruns participativos, passando pela sua conceituação na literatura acadêmica e culminando na construção de um breve panorama dos conselhos de nível Estadual do Paraná. Na terceira parte, delimitamos os estudos da participação social a partir do desenho institucional de doze conselhos selecionados e, finalmente, analisamos a participação à luz do formato institucional do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente, Cedca/PR.

O intuito foi de compreender a história recente dos conselhos de políticas públicas e a maneira com que a literatura acadêmica vem trabalhando o tema para, enfim, compreender melhor este campo de estudos. Tendo em vista que uma das características essenciais dos conselhos é a participação da sociedade civil – caso contrário o conselho seria mais um órgão da administração pública – entendemos ser importante investigar os limites institucionais dos conselhos para a realização de uma participação efetiva.

Finalmente, ao olharmos para o caso específico de um conselho, pudemos perceber nuances da participação social que nos impulsiona a procurar novos elementos analíticos na direção de entender mais sobre as entidades da sociedade civil que participam como conselheiras não-governamentais. Foi nesse sentido – de conhecer para compreender – que se procurou realizar um panorama, mesmo que insipiente, dos conselhos gestores de políticas públicas do Paraná.

## Referências Bibliográficas

- ABERS, Rebecca N. ; KECK, Margaret E. *Representando a diversidade: Estado sociedade e 'relações fecundas' nos conselhos gestores*. In Caderno CRH, Salvador. Vol. 21, n 52, p. 99-112, jan-abr 2008.
- ARRETCHE, Marta. *Mitos da descentralização: Mais democracia e eficiência nas políticas públicas?* Revista Brasileira de Ciências Sociais [online], vol. 31, 2007.
- AVRITZER, Leonardo (org.). *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, (introdução), 2010.
- \_\_\_\_\_. *Experiências nacionais de participação social*. São Paulo: Cortez, (introdução), 2009.
- CACCIA-BAVA, Sílvio. Os conselhos e a participação dos trabalhadores. In *Lua Nova*, Set vol.1, no.2, p. 97-99, 1984.
- CORTES, Soraya Vargas. *Sociedade e políticas públicas*. Sociologias, Porto Alegre, v. 16, n. p.14-19, dez. 2006.
- \_\_\_\_\_. *Viabilizando a participação em conselhos de políticas públicas municipais: arcabouço institucional, organização do movimento popular e policy communities*. In Hochman, Gilberto; Arretche, Marta; Marques, Eduardo (org.). Políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Fiocruz, p. 125-144, 2007.
- \_\_\_\_\_. *Arcabouço histórico-institucional e a conformação de conselhos municipais de políticas públicas*. Educar em Revista, Curitiba, v. 25, p. 143-174, 2005
- CORTES, Soraya Vargas; GUGLIANO, Alfredo. *Entre neocorporativistas e deliberativos: uma interpretação sobre os paradigmas de análise dos fóruns participativos no Brasil*. In Sociologias, Porto Alegre, ano 12, n. 24, p. 44-75, mai-ago 2010.
- CUNHA, Eleonora S. M.; PINHEIRO, Marcia M. B. *Conflitos nacionais: condicionantes políticos e efetividade social*, In Avritzer, Leonardo (org.) Experiências nacionais de participação social. São Paulo: Cortez, (introdução), p.142-156, 2009.
- DAGNINO, Evelina. *Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?* In Mato, Daniel (coord.). Políticas de cidadania y sociedad civil en tiempos de globalización. Caracas: FACES, p. 95-110, 2004.
- DURIGUETTO, Maria Lúcia. *Sociedade civil e democracia: um debate necessário*. São Paulo: Cortez, 2007.
- FARIA, Cláudia Feres; RIBEIRO, Uriella Coelho. Entre o legal e o real: o que dizem as variáveis institucionais sobre os conselhos municipais de políticas públicas? in Avritzer, Leonardo (org.). *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, p. 57-92, 2010.
- FUKS, Mario, PERISSINOTTO, Renato. *Recursos, decisão e poder: conselhos gestores de políticas públicas de Curitiba*. *Rev. bras. Ci. Soc.* [online]. 2006, vol.21, n.60, pp. 67-81.
- FUKS, Mario; PERISSINOTTO, Renato M.; SOUZA, Nelson Rosário de (Org.). *Democracia e participação: os conselhos gestores do Paraná*. Curitiba: Editora UFPR, 2004.

- GURZA LAVALLE, Adrian . Crítica ao modelo da nova sociedade civil. Lua Nova (Impresso), São Paulo, v. 47, n. 47, p. 121-135, 1999.
- GURZA LAVALLE, Adrian; CASTELLO, Graziela; BICHIR, Renata M. Atores periféricos na sociedade civil: redes e centralidades de organizações em São Paulo. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 23, p. 73-96, 2008.
- \_\_\_\_\_. Protagonistas na Sociedade Civil - Redes e Centralidades de Organizações Cívicas em São Paulo. Dados (Rio de Janeiro. Impresso), v. 50, p. 465-497, 2007.
- GOHN, Maria da Glória. *Políticas públicas e participação social na construção das agendas mundiais de políticas sociais*. In: Oliveira, Adão F de; Nascimento, Claudemiro (org). Cidades Sustentáveis: políticas públicas para o desenvolvimento. Goiânia: Ucg, p. 13-28, 2006.
- \_\_\_\_\_. *Conselhos Gestores e participação sociopolítica*. São Paulo: Cortez, 3ª ed., 120 páginas, 2007.
- \_\_\_\_\_. *Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais*. In Saúde e Sociedade, v. 13, n. 2, p 20-31, maio-ago 2004.
- GONZALEZ, Rodrigo Stumpf. *Democracia e conselhos de controle de políticas públicas: uma análise comparada*. Tese de doutorado defendida no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFRGS, 2000.
- LUCHMANN, Lígia Helena H.. *Associativismo civil e representação democrática*. 34ª Encontro Anual da ANPOCS, ST 18, 2010.
- \_\_\_\_\_. *Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo*. In Caderno CRH, Salvador, v 21, n 52, p. 87-97, jan-abr 2008.
- MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. *A política para crianças e adolescentes em capitais brasileiras: os conselhos de direitos importam?* In Avritzer, Leonardo (org). A dinâmica da participação local no Brasil. São Paulo: Cortez, p. 175-214, 2010.
- RAICHELIS, Raquel. *Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social*. São Paulo: Cortez, 1998.
- SILVA, Lilian Lente. *Conselhos gestores de políticas públicas e a representatividade democrática: um estudo de caso dos conselhos de saúde de Itajaí/SC e Blumenau/SC*. Dissertação de mestrado defendido no Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFPR, 2006.
- SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 19ªed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 90
- SOUZA, Nelson R. *Cenários e Atores: a arena pública do Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente de Curitiba (1997-2001)*, In Fuks, Mario; Perissinotto, Renato M.; Souza, Nelson R. (org) Democracia e participação: os conselhos gestores do Paraná. Curitiba: UFPR, p. 75-104, 2004.
- TATAGIBA, Luciana. *Os Conselhos Gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil*. In Dagnino, Evelina (org). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, p.47 – 106, 2002.