



**EFETIVIDADE DE CONSELHOS MUNICIPAIS: UM ESTUDO SOBRE  
O CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL EM  
MONTES CLAROS-MG (CODEMC)<sup>1</sup>**

***EFFECTIVENESS OF CITY COUNCILS: A STUDY ON THE COUNCIL FOR  
SUSTAINABLE DEVELOPMENT IN MONTES CLAROS-MG (CODEMC)***

**MARIANA BERNARDINO LOPES**

Universidade Estadual de Montes Claros – UNIMONTES

Email: [marianabernardinolopes@yahoo.com.br](mailto:marianabernardinolopes@yahoo.com.br)

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3684-661X>

**RODRIGO TEIXEIRA GUIMARÃES VELOSO**

Universidade Estadual de Montes Claros – UNIMONTES

Email: [rodrigo\\_tgveloso@gmail.com](mailto:rodrigo_tgveloso@gmail.com)

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-3383-0927>

**PABLO PERÓN DE PAULA**

Universidade Estadual de Montes Claros – UNIMONTES

Email: [pablo.peron@unimontes.br](mailto:pablo.peron@unimontes.br)

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-9930-6306>

**FELIPE FRÓES COUTO**

Universidade Estadual de Montes Claros – UNIMONTES

Email: [felipe.couto@unimontes.br](mailto:felipe.couto@unimontes.br)

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-4928-9920>

<sup>1</sup> Versão preliminar apresentada no 31º Encontro Nacional de Curso de Graduação em Administração (EnANGRAD 2020) e vencedora do Prêmio de Melhor Trabalho da Área de Administração Pública (APB) do evento.

## RESUMO

Neste artigo, analisou-se o caso do Conselho de Desenvolvimento Sustentável de Montes Claros-MG (CODEMC). A pergunta proposta para este trabalho é: quais são, conforme a percepção de atores locais, os fatores mais incidentes/relevantes que fortalecem ou enfraquecem a efetividade do CODEMC enquanto instância participativa de produção de políticas públicas? Para tal, foi realizada uma pesquisa de cunho qualitativo com 64 entrevistas analisadas por meio do *software Atlas-Ti*. Este artigo busca diagnosticar e analisar os fatores que fortalecem e enfraquecem a efetividade de um conselho que possui uma idade aproximada à maturidade operacional indicada na literatura (sete anos), transpondo os achados para o campo de políticas públicas. Ao longo da pesquisa, foi identificado que um maior nível de representatividade, pluralidade e pragmatismo na formulação de políticas públicas de desenvolvimento econômico são fatores que reforçam, legitimam e fortalecem a atuação do conselho no município analisado – o que denota que o nível do engajamento e participação em conselhos municipais tenha alguma relação com a capacidade do conselho de entregar, efetivamente, políticas municipais capazes de transformar o meio no qual se insere.

**Palavras-Chave:** Conselhos Municipais; Participação Social; Democracia.

## ABSTRACT

In this article, the case of the Council for Sustainable Development of Montes Claros-MG (CODEMC) was analyzed. The question proposed for this work is: What are, according to the perception of local actors, the most incident/relevant factors that strengthen or weaken the effectiveness of CODEMC as a participatory instance of producing public policies? To this end, a qualitative research was carried out with 64 interviews analyzed using the Atlas-Ti software. This article seeks to diagnose and analyze the factors that strengthen and weaken the effectiveness of a council that has an age close to the operational maturity indicated in the literature (seven years), transposing the findings to the field of public policies. Throughout the research, it was identified that a higher level of representativeness, plurality and pragmatism in the formulation of public economic development policies are factors that reinforce, legitimize and strengthen the performance of the council in the analyzed municipality – which denotes that the level of engagement and participation in municipal councils has something to do with the council's ability to effectively deliver municipal policies capable of transforming the environment in which it operates.

**Keywords:** City Councils; Social participation; Democracy.

## 1 Introdução

Os conselhos municipais fazem parte de uma engenharia moderna da relação entre Estado e sociedade, que se configurou no Brasil nos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT/1988), trazendo como mandamento a participação popular em determinados setores da política pública e a ampliação do escopo de sua implementação a um conjunto maior de áreas (LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2016; ARRUDA; TEIXEIRA, 2020; LIMA-SILVA; ABREU; LEBLANC, 2020). Mecanismos de conselhos consultivos e deliberativos têm crescido na esfera municipal, uma vez que permitem a participação direta da população no poder público ao que diz respeito à apresentação de demandas, discussão sobre orçamentos e implementação de políticas públicas (BRONSTEIN; FONTES FILHO; PIMENTA, 2017; GONÇALVES; SIMÕES, 2017).

A literatura sobre o tema indica que, por mais que houvesse previsão constitucional para a criação dos conselhos no país, a sua efetiva implementação é associada aos governos dos Partidos dos Trabalhadores, o que torna o fenômeno relativamente recente no cenário político nacional (SANTOS; GUGLIANO, 2015; LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2016; LIMA-SILVA; ABREU; LEBLANC, 2020). Os conselhos municipais, ao permitirem um processo participativo, possibilitaram inserir a sociedade em processos decisórios públicos (SANTOS; GUGLIANO, 2015). Por intermédio dos conselhos, houve um avanço muito importante sobre a cultura democrática, permitindo o controle maior da sociedade civil sobre aquilo que produz o seu elo mais forte com a sociedade política – a produção de políticas públicas e leis –, bem como abriu vias para debates sobre a destinação e uso de recursos públicos (FREITAS; ANDRADE, 2013; GOMES, 2015; KRONEMBERGER et al., 2012).

Há um certo nível de consenso entre os pesquisadores para que um conselho municipal funcione adequadamente. Para isso, algumas condições devem ser atendidas, como a existência de um processo dialógico simétrico com ampla participação popular, a vontade política de um governo de estimular a adoção da prática, a existência de procedimentos operacionais bem definidos e, por fim, a existência de práticas de *accountability* nas atividades (VOGELSANG-COOMBS, 2012; SANTOS; GUGLIANO, 2015; ARRUDA; TEIXEIRA, 2020). Contudo, alcançar tais condições tem se configurado como um verdadeiro desafio dentro da Administração Pública. Autores como Lavalle, Voigt e Serafim (2016) e Carvalho

Troian e Goularte (2016) consideram que existe uma dificuldade considerável no alcance desse patamar de maturidade operacional, visto que os casos analisados pelos autores demonstram que, pelo menos, oito anos foram demandados para construir um amadurecimento operacional e institucional que permitisse aos conselhos dar foco à produção de políticas públicas.

Por se tratar de um assunto relevante discutido na sociedade civil, pesquisadores brasileiros têm buscado: a) avaliar a efetividade da deliberação em experiências participativas; b) analisar a capacidade das instituições participativas de influenciarem, controlarem ou decidirem o conteúdo das políticas públicas; c) analisar a relação entre participação e representação; e d) analisar o potencial das práticas participativas no fortalecimento das instituições representativas em geral (BORBA; LUCHMMAN, 2010; KLEBA; COMERLATTO; FROZZA, 2015; SANTOS; GUGLIANO, 2015; BRONSTEIN; FONTES FILHO; PIMENTA, 2017).

Este artigo, trata, especificamente, sobre o caso do Conselho de Desenvolvimento Sustentável no âmbito da cidade de Montes Claros-MG (CODEMC). A pergunta proposta para este trabalho é: Quais são, conforme a percepção de atores locais, os fatores mais incidentes/relevantes que fortalecem ou enfraquecem a efetividade do CODEMC enquanto instância participativa de produção de políticas públicas? O objetivo geral é o de contribuir com um diagnóstico, a partir do referido caso, dos fatores que impactam positiva ou negativamente na efetivação do Conselho enquanto instância democrática de produção legislativa e de políticas locais.

Esta pesquisa visa trazer contribuições às lacunas apontadas por Lavallo, Voight e Serafim (2016) de que as pesquisas relacionadas aos conselhos municipais são limitadas em sua capacidade de generalização, dado que a maior parte das pesquisas que tratam do tema são estudos de casos que pouco avançam no flanco da consolidação/sistematização do conhecimento acumulado. Nosso interesse ao longo deste trabalho é propor, de forma geral, a partir da literatura analisada, um framework de fatores para análise transponível para outros casos relacionados à temática e, a partir desse framework, realizar, de forma específica, a análise do caso em tela. Dado este segundo interesse localizado, esta pesquisa busca dar continuidade e complementação ao trabalho realizado por Couto e Ckagnazaroff (2016), que analisaram o CODEMC em Montes Claros-MG e identificaram, ao tempo

da pesquisa, uma série de limitações e restrições em relação à consolidação do conselho.

O Conselho de Desenvolvimento Sustentável de Montes Claros (CODEMC), é um órgão consultivo e propositivo composto pela sociedade civil e entidades locais. Sua história parte de uma iniciativa de empresários da cidade que, ao aceitarem um convite para conhecerem o Conselho de desenvolvimento econômico de Maringá-PR (CODEM), despertaram entusiasmo em transpor a proposta para a cidade, permitindo contribuições da sociedade civil junto ao poder público, visando o desenvolvimento social e econômico local (COUTO; CKAGNAZAROFF, 2016). Após as articulações desses empresários e consultorias que receberam do CODEM, o conselho se instituiu na cidade de Montes Claros-MG no dia 23 de dezembro de 2013, pela sanção da Lei Municipal nº 4.684.

As atribuições do CODEMC são pautadas na elaboração e criação de um plano estratégico de desenvolvimento para a cidade de Montes Claros-MG. O CODEMC se tornou a instância democrática de validação do Plano Diretor do município vez que, entre as suas atribuições, figuram: a) orientar as decisões no desenvolvimento local e avaliar a implantação dos programas e projetos políticos em Montes Claros; b) propor as diretrizes voltadas para o desenvolvimento econômico, desenvolvimento social e a preservação do meio ambiente do município; e c) firmar convênios, acordos, termos de cooperação com instituições públicas ou privadas, nacionais ou internacionais entre tantas outras listadas na lei nº 4.684/2013.

O conselho da gestão de 2019 era composto por seis Câmaras Técnicas: Conselho da Educação; Conselho da Saúde; Conselho da Segurança; Conselho do Meio Ambiente, Conselho de Infraestrutura, Mobilidade e Urbanismo; Conselho de Desenvolvimento Socioeconômico e Tributário. Por meio de agendamento, estas câmaras se encontram para debater assuntos junto ao CODEMC, no que tange a seus interesses temáticos.

Nesta pesquisa, pretende-se propor, a partir da literatura analisada, um *framework* consolidado de análise da efetividade dos conselhos e aplicá-lo diretamente ao caso concreto do CODEMC em Montes Claros-MG. A sua contribuição visa diagnosticar e analisar os fatores que fortalecem e enfraquecem a efetividade de um conselho que possui idade aproximada à maturidade operacional indicada na literatura (sete anos), transpondo os achados para o campo de políticas públicas. O *framework* de análise proposto foi construído a partir de um

levantamento de fatores impactantes em conselhos municipais presentes na literatura. A partir desse levantamento, foi realizado um trabalho de codificação no *Atlas-Ti 8*, em que se verificou a menção ou citação a algum desses fatores. A partir do mapeamento dessas menções, verificou-se semanticamente se esses fatores eram trazidos discursivamente como um fator que fortalece ou que enfraquece a efetividade dos conselhos municipais.

As menções mais significativas relacionadas a fortalecimento dos conselhos concentraram-se nos seguintes fatores: a) representatividade dos agentes envolvidos; b) interesse e orientação para o desenvolvimento econômico; c) pragmatismo e capacidade de formulação de políticas públicas; d) abertura à pluralidade de ideias; e) divulgação das ações dos conselhos; f) maiores participação de agentes da iniciativa privada; g) qualificação dos agentes; e, por fim, h) capacidade de mediação de interesses.

Por outro lado, a maior concentração de menções sobre fatores que enfraquecem os conselhos municipais se deu em apenas três fatores: a) centralização das decisões; b) sobreposição de interesses de agentes particulares; e c) prefeituralização do Conselho. Esses achados lançaram luz na discussão sobre a apropriação dos espaços públicos dos conselhos por interesses privados – o que, no caso concreto, se demonstrou como uma grande ameaça ao funcionamento do CODEMC. Ao longo da pesquisa, foi identificado que um maior nível de representatividade, pluralidade e pragmatismo na formulação de políticas públicas de desenvolvimento econômico são fatores que reforçaram, legitimaram e fortaleceram a atuação do conselho no município analisado – o que denota que o nível do engajamento e participação em conselhos municipais tenha alguma relação com a capacidade do conselho de entregar, efetivamente, políticas municipais capazes de transformar o meio no qual se insere.

Este artigo é subdividido em cinco seções. Na primeira, esta introdução. A seguir, as contribuições do referencial teórico, que permitiu avançar na discussão existente sobre conselhos municipais, bem como proveu fundamentos para uma proposta de codificação para a análise dos dados empíricos. Na seção seguinte, o percurso metodológico do trabalho, bem como os procedimentos de análise dos dados. Na quarta seção, a análise dos dados, bem como as discussões e questionamentos levantados a partir dos dados. Por fim, as considerações finais, em

que são sumarizados os achados e realizadas análises sobre as implicações deste trabalho.

## 2 Participação e cidadania nos Conselhos Municipais

Os conselhos municipais são práticas antiga do exercício político na história. No início do processo da civilização humana, pequenas unidades organizacionais (como clãs, tribos, e pequenos aglomerados) já sentiam a necessidade de criar e ter um espaço onde determinado grupo de pessoas seriam responsáveis por deliberar e tomar decisões para aquilo que seria a melhor solução em relação ao conjunto de necessidades e dos interesses da coletividade (GOHN, 2001; BOEIRA; BUECKMANN; FERREIRA, 2007; KRONEMBERGER et al., 2012; KLEBA; COMERLATO; FROZZA, 2015).

Neste contexto, os agentes que faziam parte desses conselhos não eram especialistas nos assuntos que eram discutidos, mas, eram pessoas que pertenciam à comunidade e que, de alguma forma – seja pela via democrática, aristocrática ou pela dominação totalitária –, a representava em relação aos seus interesses, demandas e necessidades (MARTINS et al., 2008).

Tomando como referência a participação dos conselhos na antiguidade, pode-se perceber que suas práticas não se distanciam da função dos conselhos municipais contemporâneos. Estes podem ser vistos como expressões da coletividade, bem como ambientes/arenas/lócus de decisões de ações políticas, onde se permite uma representação paritária de entidades organizacionais e sociedade civil (BORBA; LUCHMMAN, 2010; BRONSTEIN; FONTES FILHO; PIMENTA, 2017).

A luta para que esses conselhos fossem instituídos de forma regulamentada e que de fato funcionassem de maneira deliberativa e democrática não foi consolidada facilmente. Durante o período patriarcal, a figura representativa da sociedade era limitada aos homens e, apenas estes, mantinham o poder primário, ocupando funções de liderança política, possuindo autoridade moral, privilégio social e controle das propriedades. Pode-se dizer que a forma 'democrática' da participação da sociedade civil no ambiente político era pautada por uma exclusão de parte dos membros da população e, portanto, apenas os interesses ideológicos daquele grupo eram predominantes (SOUSA; FISCHER; VASCONCELLOS, 2014).

No período da Ditadura, o Estado manteve o povo à margem do seu sistema político, sendo apenas aqueles que possuíam a hegemonia do poder tomavam as decisões que achavam pertinente para aquela sociedade. Neste caso, em

momento algum a sociedade civil tinha voz para discussão acerca da política local. No entanto, a sociedade, insatisfeita com essa retirada da liberdade de participação na política, reivindicou, por meio dos movimentos sociais, a reabertura de espaços para discussão política. Tais movimentos tinham como propósito incluir outros membros da sociedade na arena política para que pudessem tomar deliberações convenientes àquela comunidade (MARTINS et al., 2008).

Esses processos de intervenções que marcaram a história de luta política pela democratização e inclusão do país permitiram que os conselhos fossem institucionalizados e regulamentados por lei. Os conselhos municipais, os quais são conhecidos hoje, foram reconhecidos na Constituição Brasileira de 1988, marco legal que permitiu o avanço nos instrumentos para garantir a pluralidade representativa da sociedade na gestão pública (FREITAS; ANDRADE, 2013; GOMES, 2015). Conselhos são a expressões de lutas sociais:

O Estado brasileiro constituiu-se dentro de uma tradição patrimonialista, cultivando relações corporativas com grupos privilegiados e excluindo a grande maioria das pessoas. Desde os primórdios da nossa história política, o povo é mantido à margem do sistema político. Essa exclusão, fruto de uma cultura autoritária e privatista enraizada na tradição política do Brasil, não ocorre, porém, sem a resistência de grupos mobilizados da sociedade e de movimentos sociais que lutam em prol da participação política popular e da inclusão de setores menos favorecidos da sociedade (MARTINS et al., 2008, p. 155).

Nesse cenário, tem-se, de um lado, o Estado, que administra os interesses da coletividade e, de outro, uma população carregada de demandas e necessidades que, por sua vez, devem, de alguma forma, serem atendidas. Este elo de comunicação necessário entre a sociedade e o Estado pode ser percebido por intermédio dos conselhos, por permitirem o funcionamento deste processo mediante a garantia de participação dos cidadãos na elaboração e implementação de políticas públicas, bem como acompanhamento e fiscalização das ações do poder público (FREITAS; ANDRADE, 2013; GOMES, 2015).

Os conselhos pretendem, dentre as suas funções: buscar a resolução de conflitos entre interesses da sociedade e do poder público; estimular a inclusão de grupos anteriormente excluídos em algum momento no processo democrático; contribuir no processo de descentralização de decisões; e garantir o diálogo entre sociedade civil e poder público, além de exercer controle social e fiscalizar a execução das políticas públicas e dos serviços prestados (BRONSTEIN; FONTES FILHO; PIMENTA, 2017; GONÇALVES; SIMÕES, 2017).

Todas essas funções objetivam o desenvolvimento local, que envolve um processo de mudança social nas relações dos agentes e de seus territórios, buscando melhorias nas principais áreas de atuação da política; saúde, educação, meio ambiente, assistência social, trabalho e emprego, dentre outros (BRONSTEIN; FONTES FILHO; PIMENTA, 2017).

O que confere sentido dos conselhos municipais no debate para desenvolvimento local é conceber que são iniciativas ou ações que expressam a capacidade de uma sociedade se organizar territorialmente para autogerir os assuntos públicos a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos atores sociais, econômicos e institucionais (SOUSA; FISCHER; VASCONCELLOS, 2014, p. 28).

Fazem parte da estrutura de Conselhos diversos segmentos da sociedade: representantes do setor privado; representantes de instituições de ensino; representantes sindicais; organizações não governamentais (ONGs); e representantes do Estado. Nesse espaço de interação esses atores são colocados como iguais, embora possuam assimetrias de informações. Os pontos de vistas distintos são pertinentes para as possíveis formas de soluções de conflitos na sociedade. Nas reuniões, os conselheiros têm o direito de acompanhar, discutir e decidir questões relacionadas às políticas públicas das mais distintas naturezas (FREITAS; ANDRADE, 2013; GOMES, 2015).

A participação nos conselhos é aberta ao público e todo e qualquer cidadão pode estar presente e participar das reuniões, realizando o acompanhamento das decisões. Entretanto, a participação do público, em geral, ainda é muito escassa, pois os conselhos possuem pouca divulgação de sua atuação e, algumas pessoas, infelizmente, nem têm o conhecimento de que estes existem e que podem participar (GONÇALVES; SIMÕES, 2017).

A primeira geração de estudos sobre o tema buscou avaliar o funcionamento dos conselhos e seu potencial democratizante. A segunda geração, buscou analisar a efetividade dos conselhos, o engajamento e a permanência dos atores, bem como os *déficits* desse mecanismo em gerar participantes animados e motivados a produzir políticas públicas. Pelo menos três diagnósticos foram oferecidos por ambas as gerações: a) tempo e energia excessivos são dedicados à autorregulação pelos conselhos; b) conselhos municipais ainda possuem um papel ambíguo na sociedade; e c) o desempenho de um conselho municipal deriva das características setoriais da política, da disponibilidade de fundos e de apoio governamental (LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2016).

Nesse mesmo sentido, várias pesquisas reiteradamente confirmaram empiricamente que os aspectos que afetam o desempenho de um conselho municipal são: a) o desenho institucional do conselho; b) a tradição associativa da população e a capacidade do conselho de escutar demandas sociais; c) o nível de conhecimento e capacitação dos conselheiros; d) a orientação ideológica do governo e a cooptação pelo fenômeno da 'prefeituralização'; e) as capacidades financeiras e administrativas dos conselhos; f) o nível de organização dos movimentos populares e sindicais; e g) o nível do desenvolvimento socioeconômico local (SOUSA; FISCHER; VASCONCELLOS, 2014; SANTOS; GUGLIANO, 2015; CARVALHO; TROIAN; GOULARTE, 2016; MAGALHÃES; XAVIER, 2018; RIBAS; MEZA, 2018; BORTOLI; KOVALESKI, 2019; SOUZA; HELLER, 2019; ARRUDA; TEIXEIRA, 2020).

Especificamente sobre o fenômeno da 'prefeituralização' dos conselhos, tem-se observado a ocorrência do monopólio das discussões nas mãos de governantes locais, o que direciona os assuntos para aqueles pautados em interesses eleitorais dos representantes políticos que ocupam posições de poder nos municípios. As políticas públicas que são destacadas acabam sendo aquelas que decorrem de resultados em curto prazo, pois garantem uma alta publicidade e respaldo dos eleitores, podendo, assim, o representante executivo municipal ser lembrado para os próximos processos eleitorais (SOUSA; FISCHER; VASCONCELLOS, 2014).

Feitas tais considerações, entende-se que os conselhos municipais constituem avanços importantes para a democratização da política e a participação social. Contudo, seus principais desafios residem na sua operacionalização e institucionalização robusta nos municípios, especialmente naqueles de menor porte, dadas as condições locais de exercício do poder, do nível de ativismo de atores sociais locais e do preparo/conhecimento dos conselheiros. O que se pretende analisar, a partir deste momento, é como esses fundamentos se manifestam no caso concreto, nas práticas adotadas no âmbito do CODEMC, em Montes Claros-MG.

### 3 Métodos da Pesquisa

Para responder à pergunta proposta no artigo, adotou-se uma metodologia de pesquisa de caráter descritivo, com levantamento a partir de uma abordagem qualitativa dos dados. As etapas da pesquisa foram compostas por pesquisa bibliográfica, realização de entrevistas semiestruturadas, transcrição dos dados,

análise de conteúdo por codificação no *Software Atlas-Ti 8* e, por fim, redação de um relatório final de análise com os achados da pesquisa.

As entrevistas com dois gestores do CODEMC foram realizadas em setembro e outubro de 2019, acrescidas de entrevistas com atores locais, representantes de três categorias: a) 27 representantes de empresas locais, homens, empresários ou executivos com curso superior, idade aproximada entre 35 a 50 anos; b) 17 representantes do governo local, também homens com nível superior concluído e idade entre 40 e 65 anos; e c) 18 representantes de entidades da sociedade civil como o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), a Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (FIEMG) e outras entidades filantrópicas e do terceiro setor, com perfil similar aos entrevistados das categorias anteriores. Todos os agentes entrevistados tiveram, em maior ou menor nível, envolvimento com as atividades do CODEMC entre os anos de 2015 e 2019 – ocupando ou não cargos de gestão no conselho.

A escolha desses agentes se deu em função de sua participação ativa no Conselho desde o ano de 2015, conforme as atas de reunião do Conselho. Nesse sentido, em sua maioria, os respondentes são homens, de faixa etária entre 40 e 60 anos, com formação em nível superior, detentores de posições de prestígio em organizações públicas, privadas e do terceiro setor. Os atores públicos entrevistados pertenciam ao alto escalão da burocracia municipal (secretários, coordenadores e servidores de carreira) e de autarquias e fundações públicas existentes no município, como membros das Universidades locais e Institutos Federais. Os atores de empresas privadas seriam empresários e executivos de multinacionais locais.

A pluralidade dos atores resulta da constituição regimentalmente estabelecida pelo CODEMC e a participação de todos os atores foram coletadas mediante assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE). A identidade dos agentes foi resguardada e as entrevistas versaram sobre a operacionalização do conselho, suas impressões relacionadas à sua efetividade e as suas percepções em relação ao futuro da administração participativa local.

As entrevistas totalizaram 52 horas de gravação, sendo que as 24 perguntas do roteiro versaram sobre: a) operacionalização do CODEMC; b) participação e formulação de políticas públicas; e c) benefícios e desafios enfrentados pelo conselho para a consolidação como instância de produção de políticas públicas.

Todas as entrevistas foram transcritas, submetidas à análise de conteúdo (COLBARI, 2014) e codificação em lista.

A análise de conteúdo se deu em três etapas: a) pré-análise do material, por meio da leitura flutuante das respostas; b) exploração dos dados, por meio da seleção das citações mais relevantes contidas nas respostas; e c) tratamento dos dados, inferências e interpretações, por meio da codificação em lista.

Em relação a esta última etapa, utilizou-se o *Software Atlas-Ti 8*, sendo selecionadas as citações mais relevantes das entrevistas e atribuindo a elas códigos constantes do Quadro 1, pré-estabelecidos a partir da pesquisa bibliográfica que compôs o referencial teórico.

**Quadro 1 – Codificações e Atribuições**

Nº	Codificação	Descrição
1	<b>Accountability</b>	Identificar falas que tratam da transparência e a prestação de contas do conselho para com a sociedade civil e poder executivo.
2	<b>Autoritarismo</b>	Identificar se há atores que dominam o debate nas reuniões e demonstram sempre sua posição como a definidora dos resultados nas falas das entrevistas.
3	<b>Divulgação</b>	Identificar se há mecanismos de divulgação das reuniões do conselho.
4	<b>Centralização de Decisão</b>	Identificar se as reuniões já começam com pautas pré-estabelecidas ou com agendas bem delimitadas por grupos centralizadores.
5	<b>Disputa Eleitoreira</b>	Identificar se há <i>lobby</i> para ganho político de (potenciais) candidatos locais.
6	<b>Falta de recursos financeiros</b>	Identificar se há ocorrência de falta de recursos financeiros no conselho.
7	<b>Formulação de Políticas Públicas</b>	Identificar se as decisões, feitos e melhorias dos conselhos estão servindo para formular políticas públicas para a sociedade civil.
8	<b>Liderança</b>	Identificar a existência de lideranças que direcionam as atividades.
9	<b>Nível de Qualificação</b>	Identificar o efeito da qualificação dos conselheiros.
10	<b>Participação da Iniciativa Privada</b>	Identificar o efeito da participação da iniciativa privada no conselho.
11	<b>Pluralidade de Ideias</b>	Identificar o nível de diversidade e pluralidade de ideias no conselho.
12	<b>Prefeiturização</b>	Identificar o nível de <i>lobby</i> e influência de agentes políticos da prefeitura.
13	<b>Prioridade de Problemas</b>	Identificar se os problemas e decisões tomada pelo conselho seguem uma linha lógica de prioridade para a sociedade civil.
14	<b>Representatividade</b>	Identificar o nível de diversidade de agentes na representação da sociedade e como ocorrem essas representações nos conselhos.

15	<b>Resolução de conflitos</b>	Identificar se (e como) são tratadas decisões tomadas pelo conselho em relação aos conflitos sociais.
16	<b>Espírito de cidadania</b>	Identificar e analisar a presença de otimismo, engajamento e espírito de cidadania e participação entre os membros do conselho
17	<b>Mediação de Interesses</b>	Identificar a composição e a mediação de interesses de agentes privados na instância do conselho.
18	<b>Interesse por Desenvolvimento Econômico</b>	Identificar a presença de temas relacionados ao desenvolvimento econômico nas pautas das reuniões do conselho.
19	<b>Sobreposição de Interesses Próprios</b>	Identificar se há incidência de sobreposição de interesses particulares em relação ao interesse público nas reuniões do conselho.
20	<b>Interesse por Políticas de Curto Prazo</b>	Identificar a presença de pautas que se traduzam em políticas de curto prazo.

**Fonte:** Elaborado pelos autores

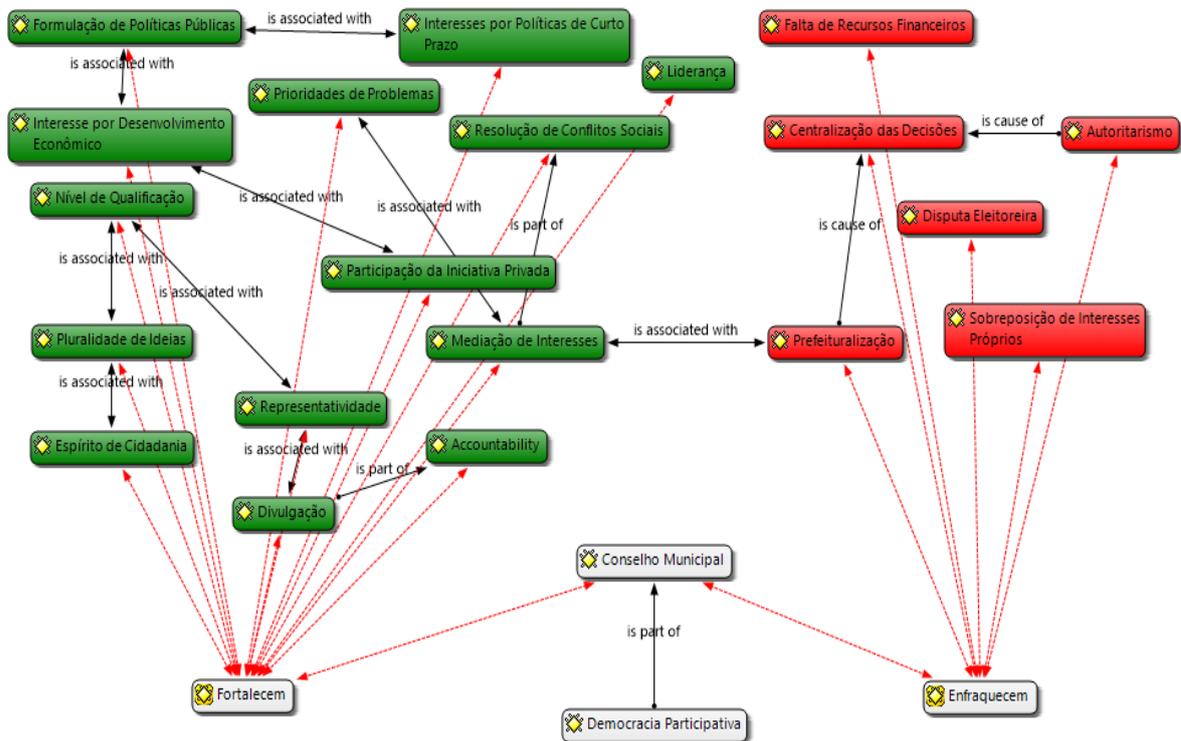
Após a leitura e codificação do material (selecionando as citações e atribuindo códigos a elas), foi realizado um trabalho hermenêutico de identificar se o fator mencionado (ex.: qualificação dos conselheiros) foi mencionado predominantemente como um fator favorável ou desfavorável ao desempenho e à efetividade do conselho municipal na formulação de políticas públicas. Esse exercício hermenêutico permitiu a divisão dos códigos associados em duas macros categorias que tangenciam tanto os fatores que foram subjetivamente associados ao fortalecimento, como ao enfraquecimento das ações do conselho municipal.

Logo, passou-se à análise de ocorrências (N de citações associadas às codificações realizadas), bem como coocorrência (N de citações que tangenciam mais de uma codificação simultaneamente), para que fossem feitas as associações interpretativas entre os códigos (as interpretações do porquê aqueles códigos aparecerem associados a partir das respostas dos entrevistados). Para fins desta pesquisa, foram consideradas apenas as situações mais relevantes, cujo percentual de coocorrência fosse superior a 15%. Por fim, foram realizadas as inferências e interpretações desses resultados, relatados em uma análise descritiva dos achados.

## 4 Resultados e Achados de Pesquisa

Os resultados obtidos a partir *framework* de referência baseado na literatura demonstram a relação dos códigos propostos com seus respectivos efeitos. Os códigos foram agrupados em duas famílias, conforme demonstra a Figura 1: a) Família de códigos que fortalecem a efetividade do Conselho Municipal (descritas em verde); e b) Família de códigos que enfraquecem a efetividade do Conselho Municipal (descritas em vermelho).

**Figura 1** - Variáveis que influenciaram a efetividade do CODEMC



**Fonte:** Elaborado pelos autores

O esquema apresentado busca representar as relações dos códigos e, assim, construir a rede de fatores de influência para a obtenção de um funcionamento mais eficiente e eficaz como ferramenta de composição dos anseios sociais, resolução de conflitos e formulação de políticas públicas para desenvolvimento econômico, social e cultural.

Foram analisadas as relações de coocorrência entre: a) família de códigos que fortalecem a efetividade do CODEMC; e b) família de códigos que enfraquecem a efetividade do CODEMC. Foi estabelecida uma associação também entre Mediação de Interesses e Prefeituralização, que são de famílias opostas. Todas as relações foram construídas a partir da fala dos entrevistados, considerando a quantidade de ocorrências em comum.

As relações de coocorrência demonstraram potenciais entre os códigos 'representatividade', 'divulgação', 'espírito de cidadania' e 'accountability'. Essa associação pode indicar, semanticamente, uma cadeia de significados que podem significar potenciais relações entre engajamento, divulgação e transparência das ações do conselho.

Outra coocorrência relevante foi entre os códigos 'Políticas de Curto Prazo', 'Formulação de Políticas de Públicas', 'Participação da Iniciativa Privada' e 'Interesse

por Desenvolvimento Econômico', o que, semanticamente, pode indicar que a atuação do conselho tende a ser voltada, prioritariamente, para problemas resolúveis por políticas de curto prazo, especialmente em relação a ações voltadas para o desenvolvimento econômico, o que denota certo imediatismo em relação às ações e deliberações tomadas na instância do conselho.

Por fim, outra coocorrência relevante que constitui uma cadeia de significados no *framework* proposto é a dos códigos 'Autoritarismo', 'Centralização das Decisões' e 'Prefeituralização'. A existência dessa cadeia semântica denota um nível de concentração das decisões e pautas nos interesses trazidos por agentes políticos da prefeitura, por apresentar uma tendência em dominar o espaço para impor suas agendas próprias do Executivo Municipal.

#### 4.1 Fatores que fortalecem o conselho municipal

Nesta etapa, foram analisados os fatores que, hermenêuticamente, foram associados com o fortalecimento das atividades do conselho municipal. A partir dos códigos atribuídos às citações obtidas nas entrevistas, foram levantadas o N de ocorrências desses códigos e o acumulado, que podem ser observados na Tabela 1.

**Tabela 1** – Fatores que fortalecem o conselho municipal

<b>Codificação</b>	<b>Ocorrências</b>	<b>%</b>	<b>% Acumulado</b>	<b>Classificação ABC de Pareto</b>
<b>Representatividade</b>	91	21%	21%	A
<b>Interesse por Desenvolvimento Econômico</b>	52	12%	32%	A
<b>Formulação de Políticas Públicas</b>	46	10%	43%	A
<b>Pluralidade de Ideias</b>	40	9%	52%	A
<b>Divulgação</b>	37	8%	60%	A
<b>Participação da Iniciativa Privada</b>	34	8%	68%	A
<b>Nível de Qualificação</b>	31	7%	75%	A
<b>Mediação de Interesses</b>	28	6%	81%	A
<b>Espírito de Cidadania</b>	20	5%	86%	B
<b>Prioridade de Problemas</b>	18	4%	90%	B
<b>Accountability</b>	16	4%	94%	B
<b>Liderança</b>	10	2%	96%	C
<b>Políticas de Curto Prazo</b>	9	2%	98%	C
<b>Resolução de Conflitos Sociais</b>	9	2%	100%	C
<b>Total</b>	441	100%		

Fonte: Elaborado pelos autores

A análise dos resultados indica que os três códigos mais relevantes associados ao fortalecimento dos conselhos municipais foram, respectivamente, 'Representatividade' (21% das ocorrências totais), 'Interesse por Desenvolvimento

Econômico' (12%) e 'Formulação de Políticas Públicas' (10%). Uma leitura interpretativa desse achado sugere que a representatividade da sociedade civil, o interesse por temas de desenvolvimento econômico e a capacidade de formular efetivamente políticas públicas são aspectos centrais que conferem robustez ao conselho.

Apesar desses achados, a participação da sociedade civil nos conselhos gestores de políticas públicas foi caracterizada, segundo os entrevistados, pela dificuldade em sua efetivação. A motivação para participar das reuniões do conselho foi caracterizada como de baixo espírito coletivo, comunitário e pela descrença na política da região – e que ainda é necessário ter pessoas que se importem com discussões e soluções para os problemas públicos (ENTREVISTAS P1; P2; P3; P6, P23; P25; P36; P43). Este fator condiz com os achados de Couto e Ckagnazaroff (2016) e com a definição de Gonçalves e Simões (2017) de que não basta oferecer o direito de participação à sociedade, mas incentivá-la e propor estratégias na formulação de políticas públicas.

Como forma de atender às demandas da sociedade, uma das sugestões mencionadas pelos entrevistados eram reuniões em que houvesse mais abertura de discussão dos problemas trazidos pelos próprios representados, visto que a maioria delas eram pré-definidas a partir de interesses públicos. A participação da iniciativa privada foi delimitada como sendo um dos fatores que expande os horizontes para potencializar o desenvolvimento econômico local e atender a interesses distintos. Logo, foi destacado que é importante que o CODEMC discuta estratégias de atração de empresas e entidades da iniciativa privada para o conselho, uma vez que eles contribuem para a formação de políticas de geração de emprego, renda e impostos que são de interesses coletivos (ENTREVISTAS P1; P2; P6; P39; P43;).

A variável Pluralidade de Ideias foi mencionada como importante para o funcionamento do CODEMC, uma vez que a interação dessas ideias, sob vários pontos de vista diferentes, contribui para impactar nas decisões do conselho. Para alcançar os objetivos da coletividade, o Nível de Qualificação foi mencionado pelos entrevistados não só como uma formação técnica, mas, também, sob uma forma de colaboração daqueles que possuem experiência e vivem no dia a dia com os problemas sociais (ENTREVISTAS P1; P2; P3; P4,). O Nível de Qualificação também foi importante para definição das indicações de conselheiros do CODEMC. Foi mencionado que, no momento em que é preciso discutir algo sobre determinado

assunto, observa-se quais os representantes mais adequados para a reuniões, considerando atuação prática e *know-how* sobre o assunto – logo que todos são citados, é enviada uma carta pedindo a sua indicação (ENTREVISTAS P2; P4,).

Foi declarado que a transparência existe no CODEMC e todas as suas obras e políticas são de visibilidade pública. Contudo, foi possível perceber que a divulgação tanto dos resultados, como das práticas do CODEMC são fracas e necessitam de maior atenção, seja na publicação de suas atividades como também em relação à sua existência e importância para o poder público como órgão consultivo. Foi mencionada, inclusive, a necessidade de criação de um *site*, que não ocorreu por falta de mão de obra para operar e fazer o *marketing* do órgão público como forma de atração de participação civil (ENTREVISTAS P1, P2; P3; P23; P60). Outro fator que foi observado como fortalecedor do conselho é a capacidade de Mediação de Interesses. Foi percebido, a partir das entrevistas, que pensamentos individualistas não eram levados adiante, vez que a condução das reuniões tinha o objetivo de fazer sobressair os interesses coletivos (ENTREVISTAS P4; P7; P36).

Apesar da grande maioria dos entrevistados argumentar sobre a necessidade de políticas de longo prazo, foi verificada também a importância de resultados de curto prazo, sobretudo como estratégia de atração da participação civil, como forma de investimento imediato para os habitantes atuais da cidade. O fator preponderante para atuação da sociedade civil no CODEMC foi mencionado como o Espírito de Cidadania e o grande desejo de enxergar uma cidade melhor para si mesmo. A partir disso, um dos fatores fortalecedores definido neste trabalho é a capacidade de priorizar os problemas enviados até a agenda do conselho que, por sua vez, eram filtrados da melhor maneira em que houvesse maior atividade civil, resultados e cooperação de todos para construção de políticas que fomentam o crescimento e desenvolvimento do município (ENTREVISTAS P1; P2; P6; P43; P44; P62).

Os resultados obtidos lançam luz sobre a potência de um conselho estar atrelada à sua capacidade de promover envolvimento democrático e proposição de políticas públicas efetivas. Dessa maneira, observa-se que, no caso analisado, existe um interesse maior por pragmatismo e primazia por ações de desenvolvimento econômico. Assim, é possível indicar que há convergência com os estudos de Bronstein, Fontes Filho e Pimenta (2017) e Gonçalves e Simões (2017), que reafirmam a necessidade de um conselho se firmar por meio de entregas tangíveis de políticas e ações concretas, gerando um senso de maior sentido na participação.

## 4.2 Fatores que enfraquecem o conselho municipal

Na etapa seguinte, foram analisados os códigos hermeneuticamente associados às falas que denotam o enfraquecimento das atividades do conselho municipal. A contagem das ocorrências indica que os três códigos mais relevantes nesse quesito foram 'Centralização das Decisões' (29% das ocorrências), 'Sobreposição de Interesses Próprios' (29%) e 'Prefeituralização' (17%). A leitura desses dados sugere que a centralização das decisões em determinados grupos, bem como a utilização dos conselhos municipais para a resolução de problemas particulares e o *lobby* excessivo da prefeitura no conselho municipal são fatores que impactam negativamente, contribuindo para o desengajamento das atividades. Portanto, uma leitura crítica desse achado indica que a apropriação privada de conselhos municipais é uma das principais ameaças ao CODEMC.

**Tabela 2** – Fatores que enfraquecem o conselho municipal

Codificação	Total	%	% Acumulado	Classificação ABC de Pareto
<b>Centralização das Decisões</b>	28	29%	29%	A
<b>Sobreposição de Interesses Próprios</b>	28	29%	58%	A
<b>Prefeituralização</b>	16	17%	75%	A
<b>Autoritarismo</b>	13	14%	89%	B
<b>Disputa Eleitoral</b>	7	7%	96%	B
<b>Falta de Recursos Financeiros</b>	4	4%	100%	C
<b>Total</b>	96	100%		

**Fonte:** Elaborado pelos autores

No que diz respeito ao fator Centralização de Decisão, apresentado como uma ocorrência presente em 29% das menções, foi possível perceber que as reuniões ocorrem de forma pré-estabelecida, pois existe uma pauta a ser seguida. Esse debate fica concentrado naqueles tópicos definidos por figuras mais representativas, como empresários importantes, chefe do executivo, representantes de associações como *Lions*, *Rotary* e *Maçonaria*, que também apresentam maior frequência nas reuniões (ENTREVISTAS P1; P2; P3; P6; P7; P13).

Outros fatores apontados, como dificuldade de aceitar a opinião alheia, tentar monopolizar o discurso e a falta de pensamento coletivo também foram relatados como elementos de centralização de ideias. Segundo alguns entrevistados, o conselho foi criado com intuito de apresentar políticas de desenvolvimento de longo prazo, porém, aqueles agentes que apresentam ideias de políticas imediatistas

e de curto prazo são desconsiderados pelos membros do conselho e, conseqüentemente, pelo chefe do executivo (ENTREVISTAS P1; P2; P3; P6; P7; P13).

A sobreposição de interesses próprios foi algo muito citado ao longo das entrevistas pelos agentes como fator negativo. Os entrevistados justificam tal fato pela alegação de que isso é característica da cultura local e que o capital social precisa ser trabalhado na sociedade, porque não se tem a maturidade para pensar no coletivo. Também houve ocorrências de *lobby*, principalmente de empresas, que começaram a participar do conselho com intuito de pedir reivindicações a seu favor ou, também, buscaram tirar algum proveito e ganho em relação à alguma medida ou proposição e, uma vez que não foram atendidas essas expectativas, simplesmente abandonaram as reuniões (ENTREVISTAS P2; P3; P6; P27; P33,).

Os fatores 'Disputa Eleitoreira' e 'Prefeituralização' são práticas nas quais o poder executivo prioriza algumas políticas a fim de se destacar para a sociedade com intuito de ganhar reconhecimento por seus eleitores (SOUSA; FISCHER; VASCONCELLOS, 2014). Pelas entrevistas, foi possível identificar que não existem Disputas Eleitoreiras nas reuniões, mas já ocorreram situações em que algum membro tentou se promover na tentativa de fazer campanha eleitoral e foi reprimido pela diretoria do CODEMC, perdendo o direito à palavra (ENTREVISTAS P6; P13; P27). Durante os debates, alguns agentes já desejaram monopolizar os discursos no sentido de discutir apenas assuntos de seus interesses (ENTREVISTAS P3; P27).

Embora não seja um fator extremamente apontado nas entrevistas, ainda assim ficou evidente que a falta de recursos no conselho impacta na sua funcionalidade. Os entrevistados mencionaram que existe necessidade de contratar um funcionário para atender ao público, para tirar dúvidas sobre o conselho, alimentar o *site* do CODEMC com as informações dos debates, bem como informar a agenda das reuniões. também apontam que é necessário material para realização dos debates, inclusive ter um local fixo para a realização das reuniões, entretanto, esses recursos não foram disponibilizados nem por agentes públicos, nem privados. Atualmente, o conselho realiza suas reuniões em locais cedidos por instituições como auditório do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA); auditório da Associação dos Municípios da Área Mineira da SUDENE (AMAMS), auditório da Associação Comercial e Industrial (ACI) e outros locais (ENTREVISTAS P4; P7).

Os resultados demonstram que falhas do conselho, no caso analisado, se dão menos em função da falta de infraestrutura e recursos financeiros e mais por

cooptação do espaço pelo *lobby* de interesses próprios, centralização das decisões e pela prefeituralização do espaço. Tais achados dão destaque aos estudos de Sousa, Fischer e Vasconcellos (2014), dado que o fator 'prefeituralização' se mostrou determinante ao longo das entrevistas para a permanência ou não do ator social. Alguns relatos informaram que a cooptação do espaço por interesses individuais ou partidários exerceu um papel destrutivo para o conselho, sendo o responsável por significativa perda de interesse por parte de alguns agentes.

## 5 Considerações Finais

A literatura especializada tem buscado construir a narrativa de que o conselho municipal é um espaço para discussão e análises de políticas que servem à sociedade civil, sobretudo como forma de democracia participativa e expressões coletivas para representar paritariamente os coletivos sociais (BRONSTEIN, FONTES FILHO; PIMENTA, 2016; BORBA; LÜCHMANN, 2010). Contudo, os resultados encontrados nesta pesquisa sugerem que, no caso do CODEMC, existem fatores que fortalecem e enfraquecem a atuação e efetividade do conselho. Esses fatores foram sistematizados e ranqueados conforme a intensidade de menções a partir do método da Curva ABC de Pareto, que deu origem ao seguinte cenário analítico (Quadro 2):

Quadro 2 – Síntese dos achados das entrevistas

	<b>Fatores que Fortalecem Conselhos Municipais</b>	<b>Fatores que Enfraquecem Conselhos Municipais</b>
<b>Maior intensidade</b>	Representatividade do Conselho Interesse/Orientação por Desenvolvimento Econômico Capacidade de Formulação de Políticas Públicas Abertura à Pluralidade de Ideias Divulgação das Ações (Publicidade) Ampla Participação da Iniciativa Privada Maior Nível de Qualificação de Participantes Capacidade de Mediação de Interesses	Centralização das Decisões Sobreposição de Interesses de Agentes Privados Prefeituralização (cooptação pela prefeitura)
<b>Intensidade Intermediária</b>	Espírito de Cidadania Sistema de Priorização de Problemas <i>Accountability</i>	Exercício de Autoritarismo (Autocracia) Disputa Eleitoreira (oportunismo político)
<b>Menor Intensidade</b>	Exercício de Liderança Orientação para Políticas de Curto Prazo Capacidade de Resolução de Conflitos Sociais	Falta de Recursos Financeiros

**Fonte:** Elaborado pelos autores

A análise do caso do CODEMC sugere uma discussão interessante sobre a apropriação dos espaços públicos por agentes particulares. Isso, porque os fatores que fortalecem as atividades dos conselhos, segundo uma análise interpretativa das entrevistas, estão mais relacionados a um maior nível de democratização e pragmatismo na produção de políticas públicas de desenvolvimento econômico. Questões como o espírito de cidadania, priorização de problemas, transparência, capacidade de resolução de conflitos e, até mesmo, o exercício da liderança foram trazidos com menor intensidade ao longo das entrevistas.

Por outro lado, os fatores que enfraquecem as atividades do conselho sugerem que a principal ameaça ao CODEMC acontece quando da apropriação do espaço público pelo interesse privado, seja por meio da centralização das decisões, seja por meio da sobreposição de interesses privados ou da prefeituralização. A apropriação desses espaços por agentes “carimbados” foi, ao longo das entrevistas, considerada uma das principais ameaças ao funcionamento do conselho. Aspectos como exercício de autoritarismo, disputas eleitoreiras e, até mesmo, a falta de recursos não foram tão intensamente vistos como ameaças.

Apesar da participação popular ser um grande quesito de fortalecimento do CODEMC, foram mencionados alguns obstáculos que dificultam essa participação, como a falta de espírito coletivo. Representantes do CODEMC afirmaram que há a necessidade de membros que discutam de forma objetiva, contributiva e relevante para as ações pertinentes ao planejamento do conselho que, por sua vez, deve estar alinhado com as políticas da prefeitura. Falas dessa natureza corroboram as deficiências indicadas por Couto e Ckagnazaroff (2016), que indicaram a necessidade do amadurecimento institucional do CODEMC como espaço de participação política da sociedade.

Esse amadurecimento institucional, a partir da análise proposta neste trabalho, está mais relacionado à consolidação de dinâmicas e tecnologias de participação democrática do que à disponibilização de recursos e de estrutura. O desafio para o fortalecimento do CODEMC é a consolidação de uma dinâmica inclusiva de participação popular, por meio de abertura à pluralidade, à representatividade e participação simétrica para a resolução de conflitos sociais.

Importante observar que à baixa participação foram atribuídas causas como pouca divulgação, descrença da sociedade no conselho e a falta de conhecimento sobre as suas atividades. Por ser um órgão público, as práticas do CODEMC devem

ter transparência e servidores comprometidos com *accountability*, que não se restringe apenas às publicações dos atos do poder público. Faz-se necessário expor contas públicas, integrar setores e promover a integridade no setor público, potencializando o interesse dos cidadãos em relação às atividades da entidade. Observa-se que o CODEMC precisa assumir o protagonismo do processo político e da promoção de políticas públicas de uma forma efetivamente democrática e participativa.

Atendendo ao propósito deste artigo em mostrar a contribuição do CODEMC para a efetivação e participação popular na formulação de políticas públicas, foi possível evidenciar, a partir dos dados, pelo menos três inferências propositivas: a) o nível de apropriação do espaço de um conselho municipal por agentes/interesses privados ou eleitores se constitui uma ameaça significativa ao engajamento coletivo na produção de políticas públicas; b) quanto mais representativo, diversificado, capaz de formular políticas públicas e pautar interesses relacionados ao desenvolvimento econômico, maior tende a haver engajamento e participação popular, e, por fim, c) há uma necessidade latente de pragmatismo e entrega efetiva de resultados para que sejam fortalecidos a legitimidade e o engajamento da população.

Este trabalho se soma ao campo ao fornecer importantes reflexões sobre a efetividade dos conselhos e ao contribuir com um diagnóstico útil ao poder público local. Considerando a necessidade de estudos futuros, é importante reconhecer que, neste trabalho, dada a sua natureza qualitativa, existem limitações em relação à possibilidade de generalização de resultados e restrições em relação à memória e representações dos agentes entrevistados. Nesse contexto, entende-se que as contribuições deste artigo residem na proposição de *insights* teóricos que podem ser mais aprofundados por meio de pesquisas quantitativas hábeis a extrapolar as considerações aqui realizadas para análises generalizáveis e universalizantes. Importante ressaltar, por fim, que amadurecimento do mecanismo de conselhos como instâncias de mediação para a participação popular por meio de novas pesquisas tende a fortalecer a democracia, especialmente por fomentar arenas de debates públicos e o exercício da cidadania.

## Referências

ARRUDA, I. M.; TEIXEIRA, M. G. C. Desafios para articular representação política e participação social: um estudo do Conselho Municipal de Meio Ambiente do Rio de

Janeiro. **Revista Eletrônica Gestão & Sociedade**, v. 14, n. 40, p. 3807-3838, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.21171/ges.v14i40.3040> . Acesso em: 04 abr. 2021.

BOEIRA, S. L.; BUECKMANN, E. Z.; FERREIRA, E. Governança local e democrática em dois municípios da Grande Florianópolis: estudo sobre conselhos municipais e políticas de sustentabilidade. **Desenvolvimento em Questão**, v. 5, n. 10, p. 127-160, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.21527/2237-6453.2007.10.127-160> Acesso em: 10 dez. 2019.

BORBA, J.; LUCHMANN, L. H. H. A representação política nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v.2 , n. 2, p. 229-246, 2010. Disponível em: <https://npms.cfh.ufsc.br/files/2017/04/urbe-4474.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2019..

BORTOLI, F. R.; KOVALESKI, D. F. Efetividade da participação de um conselho municipal de saúde na região Sul do Brasil. **Saúde Debate**, v. 43, n. 123, p. 11168-1180, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0103-1104201912315>. Acesso em: 04 abr. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Congresso Nacional, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 10 dez. 2019.

BRONSTEIN, M. M.; FONTES FILHO, J. R.; PIMENTA, G. A. Organização dos conselhos municipais: governança e participação da sociedade civil. **Interações (Campo Grande)**, v. 18, n. 1, P. 89-102, 2017. Disponível em: [https://doi.org/10.20435/1984-042X-2017-v.18-n.1\(07\)](https://doi.org/10.20435/1984-042X-2017-v.18-n.1(07)) . Acesso em: 10 dez. 2019.

CARVALHO, P.; TROIAN, A.; GOULARTE, J. L. L. A efetividade do Conselho Municipal de Saúde de Santana do Livramento, Rio Grande do Sul: uma análise a partir das leis n.º 8.080/1990 e 8.142/1990. **Sociais e Humanas**, v. 29, n. 2, p. 58-77, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.5902/2317175822353>. Acesso em: 10 dez. 2019.

COLBARI, A. A análise de conteúdo e a pesquisa empírica qualitativa. In: SOUZA, E. M. D. **Metodologias e análises qualitativas em pesquisa organizacional**: uma abordagem teórico-conceitual. Vitória: EDUFES, 2014. Cap. 10, p. 296.

COUTO, F. F.; CKAGNAZAROFF, I. B. Prefeituras priorizam o desenvolvimento local? Um estudo qualitativo do caso de Montes Claros/MG de acordo com a visão de gestores públicos locais. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 8, n. 4, p. 225-234, 2016. Disponível em: : <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=35155782300>. Acesso em: 10 dez. 2019.

FREITAS, P.; ANDRADE, S. M. D. Os conselhos gestores de políticas públicas e o controle social. **Revista Capital Científico - Eletrônica**, v. 11, n. 2, p. 10-22, 2013. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/33071/os-conselhos-gestores-de-politicas-publicas-e-o-controle-social>. Acesso em: 10 dez. 2019.

GOHN, M. D. G. M. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001. 128 p.

GOMES, E. G. M. Conselhos gestores de políticas públicas: aspectos teóricos sobre o potencial de controle social democrático e eficiente. **Cadernos EBAPE.BR**, v.13, n. 4, p. 894-909, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1679-395123196>. Acesso em: 10 dez. 2019.

GONÇALVES, M. T.; SIMÕES, J. M. A dinâmica de participação social nos conselhos municipais de cultura da Baixada Fluminense. **Revista Pensamento Contemporâneo em Administração**, v.11, n. 4, p. 56-71, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.12712/rpca.v11i4.986>. Acesso em: 10 dez. 2019.

KLEBA, M. E.; COMERLATTO, D.; FROZZA, K. M. Instrumentos e mecanismos de gestão: contribuições ao processo decisório em conselhos de políticas públicas. **RAP - Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 4, p. 1059-1079, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-7612125666>. Acesso em: 10 dez. 2019.

KRONEMBERGER, T. S.; TENÓRIO, F. G.; DIAS, A. F.; RODRIGUES, A. C. B. Os conselhos municipais de políticas públicas sob o olhar da comunidade: uma experiência de extensão universitária. **Desenvolvimento em Questão**, v.10, n. 21, P. 146-177, 2012. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=75224619007>. Acesso em: 10 dez. 2019.

LAVALLE, A. G.; VOIGT, J.; SERAFIM, L. O que fazem os conselhos e quando o fazem? padrões decisórios e o debate dos efeitos das instituições participativas. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, v.59, n. 3, p. 609-650, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/00115258201687>. Acesso em: 10 dez. 2019.

LIMA-SILVA, F.; ABREU, K.; LEBLANC, E. Participação consultiva no Brasil: o caso do Conselho da Cidade de São Paulo. **RAP - Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 2, p. 321-339, 2020. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220180427>. Acesso em: 04 abr. 2021.

MAGALHÃES, F. G. G. P.; XAVIER, W. S. Aspectos de autonomia e heteronomia no exercício do controle social em um conselho municipal de saúde. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 23, n. 75, p. 261-283, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/cgpc.v23n75.66371>. Acesso em: 10 dez. 2019.

MARTINS, M. F.; MARTINS, S.; OLIVEIRA, A. R.; SOARES, J. B. Conselhos municipais de políticas públicas: uma análise exploratória. **Revista do Serviço Público**, v.59, n. 2, p. 151-185, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v59i2.144>. Acesso em: 10 dez. 2019.

RIBAS, J. A. N.; MEZA, M. L. F. G. D. Os conselhos gestores de políticas públicas: espaços de consolidação da administração pública societal? **Administração Pública e Gestão Social**, v. 10, n. 1, p. 45-54, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v59i2.144>. Acesso em: 10 dez. 2019.

SANTOS, P. R. D.; GUGLIANO, A. A. Efetividade das políticas participativas no governo brasileiro: o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. **Revista Sociologia e Política**, v. 23, n. 56, p. 3-19, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v59i2.144>. Acesso em: 10 dez. 2019.

SOUZA, C. M. N.; HELLER, L. Efetividade deliberativa em conselhos municipais de saneamento e de saúde: um estudo em Belo Horizonte-MG e em Belém-PA. **Ciência**

**& Saúde Coletiva**, v.24, n. 11, 2019. 4325-4334. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-812320182411.03632018> . Acesso em: 04 abr. 2021.

SOUSA, Y. M. D.; FISCHER, T. D.; VACONCELLOS, A. M. A. Reflexões sobre conselhos municipais para desenvolvimento local pós-Marco Regulatório de Organizações da Sociedade Civil (MROSC): uma inovação na gestão do desenvolvimento? **Colóquio Organizações, Desenvolvimento e Sustentabilidade - CODS**, v. 5, n. 1, p. 27-43, 2014. Disponível em: <http://revistas.unama.br/index.php/coloquio/article/view/258/pdf>. Acesso em: 10 dez. 2019.

VOGELSANG-COOMBS, V. Toward the civil city council. **State and Local Government Review**, v. 44, n. 3, p. 208-215, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0160323X12457184>. Acesso em: 10 dez. 2019.