

#### LILIAN SEGNINI RODRIGUES

# INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS E ACESSO A BENS E SERVIÇOS PÚBLICOS NAS ÁREAS DE DIREITOS DA MULHER, IGUALDADE RACIAL E JUVENTUDE



#### LILIAN SEGNINI RODRIGUES

# INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS E ACESSO A BENS E SERVIÇOS PÚBLICOS NAS ÁREAS DE DIREITOS DA MULHER, IGUALDADE RACIAL E JUVENTUDE

Tese de Doutorado apresentada ao Conselho, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Ciências e Letras — UNESP/Araraquara, como requisito para obtenção do título de Doutora em Ciências Sociais.

**Linha de pesquisa:** Estado, Sociedade e Políticas Públicas

Orientadora: Profa. Dra. Carla Gandini Giani

Martelli

R696i

Rodrigues, Lilian Segnini

INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS E ACESSO A BENS E SERVIÇOS PÚBLICOS NAS ÁREAS DE DIREITOS DA MULHER, IGUALDADE RACIAL E JUVENTUDE / Lilian Segnini

Rodrigues. -- Araraquara, 2023

227 p.: tabs., mapas

Tese (doutorado) - Universidade Estadual Paulista (Unesp), Faculdade de Ciências e Letras, Araraquara Orientadora: Carla Gandini Giani Martelli

1. Participação. 2. Instituições Participativas. 3. Efetividade das Instituições Participativas. 4. Políticas Públicas. 5. Conselhos

Gestores. I. Título.

Sistema de geração automática de fichas catalográficas da Unesp. Biblioteca da Faculdade de Ciências e Letras, Araraquara. Dados fornecidos pelo autor(a).

Essa ficha não pode ser modificada.

#### LILIAN SEGNINI RODRIGUES

# INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS E ACESSO A BENS E SERVIÇOS PÚBLICOS NAS ÁREAS DE DIREITOS DA MULHER, IGUALDADE RACIAL E JUVENTUDE

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Ciências e Letras — UNESP/Araraquara, como requisito para obtenção do título de Doutora em Ciências Sociais.

Linha de pesquisa: Estado, Sociedade e Políticas

Públicas

Orientadora: Profa. Dra. Carla Gandini Giani

Martelli

Data da defesa: 14/12/2023

#### MEMBROS COMPONENTES DA BANCA EXAMINADORA:

Presidente e Orientador: Profa. Dra. Carla Gandini Giani Martelli

Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho - Unesp

Membro Titular: Profa. Dra. Maria Teresa Miceli Kerbauy

Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho - Unesp

Membro Titular: Profa. Dra. Carla Cecília Rodrigues Almeida

Universidade Estadual de Maringá

Membro Titular: Prof. Dr. Joelson Gonçalves de Carvalho

Universidade Federal de São Carlos

Membro Titular: Prof. Dr. Alexandre José Romagnoli

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo

**Local**: Universidade Estadual Paulista Faculdade de Ciências e Letras UNESP – Campus de Araraquara



#### **AGRADECIMENTOS**

À minha família, Angelo, Danilo, Davi e Manuela, por serem o motivo de toda minha luta e dedicação e por estarem sempre ao meu lado, me incentivando e apoiando.

Aos meus pais Lucimar e Osvaldo (*in memoriam*), por me ensinarem a nunca desistir dos meus sonhos e me apoiarem em todos os momentos da minha vida.

À minha orientadora, Profa. Dra. Carla Gandini Giani Martelli, por acreditar em mim e me ajudar nesta conquista, que representa muito mais do que um título. Sem seu apoio, não seria possível chegar até aqui.

À Profa. Dra. Carla Cecília Rodrigues Almeida e à Profa. Dra. Maria Teresa Miceli Kerbauy pelas importantes considerações, críticas e sugestões no exame de qualificação e na defesa desta tese.

Ao Prof. Dr. Joelson Gonçalves de Carvalho e ao Prof. Dr. Alexandre José Romagnoli pela leitura, análise crítica, sugestões e participação na banca defesa desta tese.

Aos meus amigos e minhas amigas da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas da Universidade Federal de São Carlos, por me ajudarem e incentivarem a alcançar este título, em especial meus colegas da Divisão de Desenvolvimento de Pessoas.

Aos meus amigos e amigas da Fatec São Carlos, pelo incentivo de sempre.

À minha amiga e diretora, Maria Inez Carpi, por me conceder o afastamento e a licença para capacitação, indispensáveis para a elaboração desta tese e, acima de tudo, me apoiar em todos os momentos, independentemente da situação.

Ao me amigo Thiago, por me ajudar com o *dashboard* das variáveis dos municípios e me incentivar em todos os momentos, especialmente naqueles dias ruins.

A todos e todas que contribuíram para que eu pudesse me dedicar à construção desta tese, minha gratidão.

"Uma sociedade verdadeiramente democrática é aquela na qual ninguém é tão rico que possa comprar alguém e ninguém é tão pobre que tenha que se vender a alguém".  Jean-Jacques Rousseau (1968, p. 82)	

#### RESUMO

O objetivo da pesquisa é analisar a efetividade das instituições participativas, especificamente dos Conselhos Gestores, no que diz respeito à capacidade dessas em influenciar positivamente o acesso à bens e serviços públicos municipais em áreas de políticas públicas com pouco ou nenhuma indução federal. São analisados os Conselhos das áreas de Direitos da Mulher, Igualdade Racial e Juventude. A metodologia utilizada é a análise de pares contrafactuais, proposta por Vaz e Pires (2011), que busca comparar pares de municípios, neste caso, compostos por um município com e outro sem Conselho. Analisamos o reflexo da existência desses conselhos em um conjunto de bens e serviços públicos para cada área de políticas públicas. Foram realizadas entrevistas com membros de quatro desses conselhos gestores para enriquecer a compreensão sobre o papel dessas IPs no fomento ao acesso a bens e serviços públicos municipais. Destaca-se que os municípios selecionados para compor os pares foram escolhidos com base em semelhanças demográficas, sociais, econômicas e políticoinstitucionais. Parte-se da hipótese de que os Conselhos Gestores são capazes de influenciar positivamente o acesso a bens e serviços públicos municipais em suas respectivas áreas de políticas públicas. Essa hipótese foi confirmada. Os resultados da análise comparativa contrafactual, apesar das limitações inerentes a esta técnica, mostram que nos municípios onde existem os Conselhos, maior é a oferta de bens e serviços públicos nas respectivas áreas. Os resultados das entrevistas também confirmam que os Conselhos são atuantes no fomento à bens e serviços públicos municipais.

Palavras-chave: Participação; Instituições Participativas; Efetividade das Instituições Participativas; Políticas Públicas; Conselhos Gestores.

#### **ABSTRACT**

The research aims to analyze the effectiveness of participatory institutions, specifically the Management Councils, concerning their ability to positively influence access to municipal public goods and services in areas of public policy with little or no federal induction. We analyze the Councils in the areas of Women's Rights, Racial Equality, and Youth. The methodology used is the counterfactual pair analysis, as proposed by Vaz and Pires (2011), which seeks to compare pairs of municipalities, in this case, composed of one municipality with a Council and another without. We examine the impact of the existence of these councils on a range of public goods and services for each area of public policy. Interviews were conducted with members of four of these management councils to enrich our understanding of the role of these Participatory Institutions (PIs) in promoting access to municipal public goods and services. It is worth noting that the municipalities selected to form the pairs were chosen based on demographic, social, economic, and political-institutional similarities. The hypothesis is that the Management Councils are capable of positively influencing access to municipal public goods and services in their respective areas of public policy. This hypothesis was confirmed. The results of the comparative counterfactual analysis, despite the inherent limitations of this technique, show that in municipalities where the Councils exist, there is a greater provision of public goods and services in their respective areas. The results of the interviews also confirm that the Councils play an active role in promoting municipal public goods and services.

Keywords: Participation; Participating Institutions; Public policy; Management Councils.

#### RESUMEN

El objetivo de la investigación es analizar la eficacia de las instituciones participativas, específicamente de los Consejos de Gestión, en lo que respecta a su capacidad para influir positivamente en el acceso a bienes y servicios públicos municipales en áreas de políticas públicas con poca o ninguna inducción federal. Analizamos los Consejos en las áreas de Derechos de la Mujer, Igualdad Racial y Juventud. La metodología utilizada es el análisis de pares contrafactuales, propuesto por Vaz y Pires (2011), que busca comparar pares de municipios, en este caso, compuestos por un municipio con un Consejo y otro sin él. Examinamos el impacto de la existencia de estos consejos en una serie de bienes y servicios públicos para cada área de políticas públicas. Se realizaron entrevistas con miembros de cuatro de estos consejos de gestión para enriquecer nuestra comprensión del papel de estas Instituciones Participativas (IP) en la promoción del acceso a bienes y servicios públicos municipales. Cabe destacar que los municipios seleccionados para formar los pares se eligieron en función de similitudes demográficas, sociales, económicas y político-institucionales. La hipótesis es que los Consejos de Gestión son capaces de influir positivamente en el acceso a bienes y servicios públicos municipales en sus respectivas áreas de políticas públicas. Esta hipótesis fue confirmada. Los resultados del análisis comparativo contrafactual, a pesar de las limitaciones inherentes de esta técnica, muestran que en los municipios donde existen los consejos, hay una mayor provisión de bienes y servicios públicos en sus respectivas áreas. Los resultados de las entrevistas también confirman que los consejos desempeñan un papel activo en la promoción de bienes y servicios públicos municipales.

Palabras clave: Participación; Instituciones Participantes; Política Pública; Consejos de Administración.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1. Função utilizada na pesquisa	24
Figura 2. Indicadores para avaliação da qualidade da participação e de deliberação das	IPs
segundo Faria e Ribeiro (2011)	49
Figura 3. Subsistema dos Conselhos Nacionais de Políticas Públicas no Brasil	62
Figura 4. Ciclo de Políticas Públicas	93
Figura 5. Localização de Sooretama no estado	119
Figura 6. Localização de Guaçuí no estado	119
Figura 7. Resultado Sooretama	122
Figura 8. Resultado Guaçuí	122
Figura 9. Localização de Guarabira no estado	124
Figura 10. Localização de Sapé no estado	124
Figura 11. Resultado Guarabira	127
Figura 12. Resultado Sapé	127
Figura 13. Localização de Pesqueira no estado	129
Figura 14. Localização de Escada no estado	129
Figura 15. Resultado Pesqueira	132
Figura 16. Resultado Escada	132
Figura 17. Localização de Baixo Guandu no estado	134
Figura 18. Localização de Domingos Martins no estado	134
Figura 19. Resultado Baixo Guandu	137
Figura 20. Resultado Domingos Martins	137
Figura 21. Localização de São Carlos no estado	140
Figura 22. Localização de Itapevi no estado	140
Figura 23. Resultado São Carlos	144
Figura 24. Resultado Itapevi	144
Figura 25. Localização de Simões Filho no estado	147
Figura 26. Localização de Paulo Afonso no estado	147
Figura 27. Resultado Simões Filho	151
Figura 28. Resultado Paulo Afonso	151
Figura 29. Localização de Araraquara no estado	153
Figura 30. Localização de Itanevi a no estado	153

Figura 31. Resultado Araraquara	7
Figura 32. Resultado Americana	7
Figura 33. Localização de Barra Mansa no estado	0
Figura 34. Localização de Teresópolis no estado	0
Figura 35. Resultado Barra Mansa	4
Figura 36. Resultado Teresópolis	4
Figura 37. Localização de Palmital no estado	7
Figura 38. Localização de Junqueirópolis no estado	7
Figura 39. Resultado Palmital	0
Figura 40. Resultado Junqueirópolis	0
Figura 41. Localização de Janaúba no estado	2
Figura 42. Localização de Cataguases no estado	2
Figura 43. Resultado Janaúba	6
Figura 44. Resultado Cataguases	6
Figura 45. Localização de Pato Branco	8
Figura 46. Localização de Campo Mourão no estado	8
Figura 47. Resultado Pato Branco	1
Figura 48. Resultado Campo Mourão	1
Figura 49. Localização de Sobral no estado	4
Figura 50. Localização de Juazeiro do Norte no estado	4
Figura 51. Resultado Sobral	8
Figura 52. Resultado Juazeiro do Norte	8

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Detalhamento das características dos municípios para formação de pares	26
Quadro 2. Tipologia de Conselhos	28
Quadro 3. Indicadores de nível de acesso aos bens e serviços públicos municipais	29
Quadro 4. Pares de municípios analisados	30
Quadro 5. Metodologias para avaliação da efetividade das IPs	58
Quadro 6. Características dos Conselhos de Políticas Públicas	67
Quadro 7. Exemplos de bens serviços públicos nas áreas de direitos da mulher, igualdade raci	ial
e juventude	07
Quadro 8. Detalhamento dos indicadores de nível de acesso a bens e serviços públic	os
municipais	15
Quadro 9. Pares contrafactuais de municípios	16
Quadro 10. Variáveis de controle: Sooretama e Guaçuí	20
Quadro 11. Comparação entre Sooretama e Guaçuí com relação ao acesso a bens e serviç	os
públicos municipais relacionados aos direitos das mulheres	21
Quadro 12. Variáveis de controle: Guarabira e Sapé	25
Quadro 13. Comparação entre Guarabira e Sapé com relação ao acesso a bens e serviç-	os
públicos municipais relacionados aos direitos das mulheres	26
Quadro 14. Variáveis de controle: Pesqueira e Escada	30
Quadro 15. Comparação entre Pesqueira e Escada com relação ao acesso a bens e serviç-	os
públicos municipais relacionados aos direitos das mulheres	31
Quadro 16. Variáveis de controle: Baixo Guandu e Domingos Martins	35
Quadro 17. Comparação entre Baixo Guandu e Domingos Martins com relação ao acesso	a
bens e serviços públicos municipais relacionados aos direitos das mulheres 1	36
Quadro 18. Variáveis de controle: São Carlos x Itapevi	41
Quadro 19. Comparação entre São Carlos e Itapevi com relação ao acesso a bens e serviç-	os
públicos municipais relacionados à igualdade racial	43
Quadro 20. Variáveis de controle: Simões Filho x Paulo Afonso	48
Quadro 21. Comparação entre Simões Filho e Paulo Afonso com relação ao acesso a bens	s e
serviços públicos municipais relacionados à igualdade racial	50
Ouadro 22. Variáveis de controle: Araraquara x Americana	54

Quadro 23. Comparação entre Araraquara e Americana com relação ao acesso a bens e serviços
públicos municipais relacionados à igualdade racial
Quadro 24. Variáveis de controle: Barra Mansa x Teresópolis
Quadro 25. Comparação entre Barra Mansa e Teresópolis com relação ao acesso a bens e
serviços públicos municipais relacionados à igualdade racial
Quadro 26. Variáveis de controle: Palmital x Junqueirópolis
Quadro 27. Comparação entre Palmital e Junqueirópolis com relação ao acesso a bens e
serviços públicos municipais relacionados à juventude
Quadro 28. Variáveis de controle: Janaúba x Cataguases
Quadro 29. Comparação entre Janaúba e Cataguases com relação ao acesso a bens e serviços
públicos municipais relacionados à juventude
Quadro 30. Variáveis de controle: Pato Branco x Campo Mourão
Quadro 31. Comparação entre Pato Branco e Campo Mourão com relação ao acesso a bens e
serviços públicos municipais relacionados à igualdade racial
Quadro 32. Variáveis de controle: Sobral x Juazeiro do Norte
Quadro 33. Comparação entre Sobral e Juazeiro do Norte com relação ao acesso a bens e
serviços públicos municipais relacionados à igualdade racial

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Adoção do Orçamento Participativo, 1989-2004 (Municípios com mais de 100.000
habitantes)
Gráfico 2. Análise dos anos de criação dos Conselhos de acordo com as áreas
Gráfico 3. Percentual de municípios com Conselho dos Direitos da Mulher, segundo as classes
de tamanho da população dos municípios - Brasil - 2009/2018
Gráfico 4. Percentual de municípios com Conselho de Promoção da Igualdade Racial - Brasil
- 2009/2019
Gráfico 5. Percentual de municípios com Conselho da Juventude- Brasil - 2009/2014 86

#### LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APAE Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais

CAAE Certificado de Apresentação de Apreciação Ética

CEBRAP Centro Brasileiro de Análise e Planejamento

CEP Comitê de Ética em Pesquisa

CF Constituição Federal de 1988

CONJUVE Conselho Nacional de Juventude

CNDM Conselho Nacional dos Direitos da Mulher

CNPIR Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial

CNPM Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres

FHC Fernando Henrique Cardoso

GF Governo Federal

IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDEB Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IDH-M Índice de Desenvolvimento Humano do Município

IAP Índice de Arquitetura Participativa

IEI Índice de Estrutura Institucional

INEP Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

IP Instituição Participativa

IPPC Índice de Potencial Participativo dos Conselhos

IPEA Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPs Instituições Participativas

LID League for Industrial Democracy

MDHC Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania

MDH Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos

MMIRDH Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos

Humanos

MUNIC Pesquisa de Informações Básicas Municipais

ONU Organização das Nações Unidas

OP Orçamento Participativo

OPs Orçamentos Participativos

PIB Produto Interno Bruto

PNPM Plano Nacional de Políticas para as Mulheres

PT Partido dos Trabalhadores

PNPS Política Nacional de Participação Social

PNUD Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPA Plano Plurianual de Ação

RIs Regimentos Internos

RS Rio Grande do Sul

SEDIM Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher

SGPR Secretaria Geral da Presidência da República

SNPS Sistema Nacional de Participação Social

SP São Paulo

SPM Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres

SUS Sistema Único de Saúde

## **SUMÁRIO**

1. INTRODUÇÃO	18
Procedimentos metodológicos	24
Apreciação Ética	
2. INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS	32
2.1. Tipos e caracterização das instituições participativas	36
2.2. Efetividade das Instituições Participativas: metodologias de avaliação	43
2.3. Instituições participativas como subsistemas de políticas públicas	59
3. CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS	63
3.1. Conselhos dos Direitos da Mulher	73
3.2. Conselhos de Promoção da Igualdade Racial	79
3.3. Conselhos da Juventude	
4. POLÍTICAS PÚBLICAS E ACESSO A BENS E SERVIÇOS PÚBLICO	S 88
4.1. A capacidade de influência das IPs no processo de formulação e implesolíticas públicas	-
4.2. Bens e serviços públicos municipais	100
4.3. A influência dos Conselhos Gestores no acesso a bens e serv municipais	
5. A EFETIVIDADE DOS CONSELHOS GESTORES: APRESEI ANÁLISE DOS RESULTADOS	
5.1. Análise dos pares de municípios selecionados para a pesquisa	116
5.1.1. Análise geral dos resultados dos doze pares de municípios contrafac	
5.2. Análise das entrevistas	190
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	202
REFERÊNCIAS	206
ANEXO 1. Certificado de Apresentação de Apreciação Ética	225
APÊNDICE 1. Potoire de entreviste semiestruture de	226

## 1. INTRODUÇÃO

A redemocratização do Brasil, pós-Constituição de 1988, foi o resultado de um processo que envolveu muitos atores e instituições não satisfeitas com a ditadura militar, processo esse que marcou a transição desta ditadura para o novo período democrático brasileiro, trazendo importantes inovações no que se refere à participação da sociedade na tomada de decisão política, em especial na formulação e fiscalização de políticas públicas nas mais variadas áreas, como saúde, educação, assistência social e trabalho (ALMEIDA; CAYRES; TATAGIBA, 2015).

Ciconello (2008, p. 1) lembra que, no Brasil, "grande parte das forças políticas e sociais que impulsionaram o processo de redemocratização do país na década de 1980 estava imbuída de uma concepção democrática ampliada, que não se restringia apenas ao restabelecimento do sistema representativo eleitoral", mas sim de uma radical mudança estrutural no sistema político brasileiro, até então autoritário e excludente. Uma das demandas era transformar as relações de poder, concedendo aos homens e às mulheres a ampliação da participação em decisões políticas que poderiam afetar a coletividade.

Esse sistema participativo ficou evidente na reivindicação encaminhada à Assembleia Constituinte por maior participação da sociedade na tomada de decisão política. Essa reivindicação foi encaminhada por meio da proposta de garantia de iniciativa popular no Regimento Interno Constituinte, contendo mais de 400 mil assinaturas. Esse processo de emendas populares foi uma experiência pioneira, garantindo participação ativa da sociedade no processo de elaboração da atual Carta Magna, propondo alterações e sugestões ao texto constitucional.

O resultado deste apelo por mais participação resultou em uma Constituição tida como Cidadã, que estabeleceu um modelo de gestão pública democrático e descentralizado, priorizando a participação da sociedade nas tomadas de decisão política, o que garantiu legitimidade ao processo e marcou o início de um período de ascensão dos mecanismos de participação. O artigo 204 da Constituição Federal de 1988 (CF) assegura "a participação da população por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis" (BRASIL, 2020).

O estabelecimento deste modelo democrático foi, portanto, uma resposta aos anseios dos cidadãos brasileiros e das cidadãos brasileiras que pediam pela ampliação dos direitos de participação. Foi o início de uma nova era no Brasil que culminou na criação de várias instituições participativas, como as conferências públicas, os conselhos de políticas públicas,

os grupos de trabalho, dentre outros. Desde então, mecanismos de participação social tornaramse elementos fundamentais do sistema político brasileiro.

No mesmo sentido, os estudos sobre a participação política no Brasil têm se intensificado desde a promulgação da CF, que conferiu este caráter institucional aos mecanismos de participação em determinadas áreas de políticas públicas. Os primeiros estudos tratavam de demonstrar a importância da participação da sociedade civil nas decisões políticas, sob a égide de ser esta a verdadeira conhecedora das demandas sociais.

Essa discussão garantiu uma vasta literatura acerca da caracterização das arenas de participação e das formas de representação da sociedade civil, pautada essencialmente no conceito de Instituições Participativas (IPs). As IPs representam espaços de participação e representação da sociedade nas tomadas de decisões políticas e são consideradas essenciais na pluralização desta gestão participativa. Os principais tipos de IPs são as Conferências de Políticas Públicas, os Conselhos Gestores de Políticas e o Orçamento Participativo, dentre outros. (CORTES, 2011b).

Esta agenda de pesquisa se estendeu por mais de uma década e pode-se dizer que foi incrementada no governo Lula, que tratou de expandir a participação, não apenas no que diz respeito ao quantitativo, como o número de Conferências Nacionais realizadas na sua gestão e a ampliação dos conselhos gestores, mas, sobretudo, à extensão para outras áreas de políticas públicas não abarcadas pela CF, como é o caso das políticas públicas para mulheres e as políticas públicas para a juventude. Ademais, foi no governo Lula que se ampliou a presença fundamentalmente local das arenas de participação para o contexto nacional (AVRITZER, 2011; SERAFIM, 2014).

Após vasta literatura acerca da importância da participação e com o advento da expansão das IPs no governo Lula, em especial, a agenda de pesquisa caminha para um novo patamar, o de aferir, ainda que sem consenso acerca dos procedimentos analíticos, a efetividade das IPs. Os desafios metodológicos foram e continuam sendo relevantes quando se propõe avaliar a efetividade das IPs; no entanto, o fenômeno da institucionalização dessas arenas nas esferas federal, estadual e municipal ativou o interesse na compreensão acerca dos seus impactos na formulação de políticas públicas.

O "problema da efetividade" desperta, então, a atenção dos pesquisadores da área (AVRITZER, 2011, p. 13), afinal, se a participação é tão importante para a formulação de políticas públicas, dentre outras coisas, as IPs são capazes de não apenas "ouvir" as vozes da sociedade, como de colocar suas demandas na agenda de políticas públicas, A questão é tão pertinente que permanece atual, embora mais de uma década desde os primeiros estudos

envolvendo tal questionamento já tenha se passado (TATAGIBA, 2002; ABERS; KECK, 2006; COELHO, 2004; AVRITZER, 2008, 2011; CUNHA, 2007; PIRES; VAZ, 2010; CORTES, 2011a; WAMPLER, 2011; POGREBINSCHI; SANTOS, 2013; ROMÃO; MARTELLI, 2013; PETINELLI, 2011, 2019; ALMEIDA et al., 2021).

Desde os primeiros estudos sobre a efetividade das IPs foram propostas várias metodologias que buscam mensurar o quanto essas arenas de participação são influentes, seja para promover a educação para a cidadania e fortalecer a sociedade civil (ABERS, 2000, 2001; BAIOCCHI, 2001; TATAGIBA E TEIXEIRA, 2008), seja para incluir demandas sociais na formação da agenda de políticas públicas (POGREBINSCHI; SANTOS, 2013; PETINELLI, 2017) seja para melhorar serviços públicos oferecidos à comunidade (AVRITZER; PIRES, 2004; BAIOCCHI; SHUBHAM; HELLER, 2006; CORTES, 2011a; VAZ, PIRES, 2011), dentre outras. No entanto, percebe-se uma dificuldade no estabelecimento de consensos e limitações nas metodologias propostas, já que é muito difícil mensurar e analisar todas as variáveis que influenciam a efetividade das IPs, seja qual for o foco desta análise. Trata-se de um campo de estudo muito dinâmico e em constante disputa.

Gurza Lavalle (2011) afirma que a dificuldade em avaliar os impactos das IPs começa pelo próprio conceito de participação que, segundo o autor, é muito fugidio e carrega ao menos três tipos específicos de compreensão: (1) a participação é uma prática que envolve atores sociais, (2) a participação é teórica à medida que subsidia os debates da teoria democrática e (3) a participação é procedimental, presente em leis e regimentos específicos. Portanto, a participação é prática, teórica e procedimental, o que torna complexa a tentativa de avaliar a sua efetividade dada a multidimensionalidade de efeitos e resultados passíveis de serem atribuídos à existência e funcionamento das IPs.

Então, por que se buscou, neste trabalho, adentrar em um campo permeado de tensões, em constante evolução, cujas metodologias até então propostas não dão conta de contemplar todas as variantes de análise? A resposta é simples. Pretende-se propor mais uma forma de análise da efetividade das IPs, não para superar as abordagens já propostas, longe disso, mas para contribuir com a literatura existente. Embora as metodologias empregadas até aqui possuam limitações, elas se completam.

Analisar o conjunto de trabalhos desenvolvidos por renomados pesquisadores da área nos dá uma visão abrangente e clara sobre a efetividade das IPs. Logo, o que sabemos até agora é que, se a participação é importante para colocar na agenda de políticas públicas as reais demandas sociais, ou para educar para a cidadania, as IPs são essenciais, já que colocam, no

mesmo espaço de disputa, os mais variados atores, que dialogam, negociam e deliberam. E mais, elas têm se mostrado efetiva, não apenas por promover esse encontro de atores, como para influenciar e/ou promover políticas públicas.

Para além disso, a escolha deste tema pode ser encarada como uma forma de resistência das Ciências Sociais, e da pesquisadora, tendo em vista o contexto político brasileiro nos anos de produção desta tese, ou seja, durante o Governo Bolsonaro, que tratou de enfraquecer as IPs com a revogação do Decreto nº 9.759/2019, assinado pelo presidente Jair Messias Bolsonaro no pacote em comemoração aos cem dias do seu governo. Esse decreto extinguiu os órgãos colegiados da administração pública federal, com exceção daqueles criados após 1º de janeiro de 2019 e daqueles previstos em lei, caracterizando-se, desta forma, um ataque à democracia e às IPs.

O Brasil não é o único país onde é crescente a deterioração do regime democrático. Este é, inclusive, um ponto que tem chamado a atenção de muitos pesquisadores no campo das Ciências Sociais e do Direito Constitucional mundo afora. À luz do que estamos acompanhando, os regimes democráticos podem morrer não apenas através de golpes de Estado. Há uma nova forma de se romper com a democracia, e que vem preocupando muito os estudiosos da temática, seja pelo seu poder destruidor, seja pela forma sutil com que faz isso: "as democracias podem morrer não apenas pelas mãos de ditadores, mas, também, pelas mãos de representantes eleitos pelo voto popular" (POSSOLO; MEGALI NETO, 2019, p. 118). A forma através da qual o autoritarismo hoje se esconde é descrita por Frankenberg (2008) como um camaleão, constantemente alterando sua aparência. Isso resulta na dificuldade de identificar com clareza o início das investidas autoritárias contra os fundamentos que sustentam um regime democrático.

Portanto, além do interesse da pesquisadora no estudo das IPs como forma de fortalecimento da democracia e da cidadania, esta tese se juntará à literatura acerca da sua efetividade, favorecendo este campo de estudo nada trivial. E mais, o atual contexto político brasileiro de razão neoliberal, que vem contribuindo para o que Brown (2015) chama de *desdemocratização*, requer o fortalecimento deste debate. Além disto, esta pesquisa se justifica por adentrar em um campo de estudo dinâmico, em constante movimentação.

Nesta lógica da participação política como campo de estudo dinâmico, o "problema da efetividade", tal como propõe Avritzer (2011, p. 13), passa a ser visto também pela ótica da amplitude do conceito de efetividade. Uma agenda de pesquisa passou a considerar o fato de haver inúmeras e variadas formas de mensurar a efetividade das IPs, sendo necessária a

ampliação dos métodos de avaliação da efetividade dessas arenas. Como afirmam Martelli, Tonella e Coelho (2021, p. 258) "essa frente de trabalho tem aberto um diálogo profícuo com o campo de políticas públicas assumindo novos desafios teóricos e metodológicos na busca por aferir os resultados produzidos pela inclusão de processos participativos na gestão de políticas públicas".

Esta tese se insere nesta perspectiva e procura aproximar as agendas de participação e políticas públicas. Neste caso, no que se refere ao campo de políticas públicas, buscamos, nesta pesquisa, associá-lo à prestação de serviços públicos, mais especificamente ao nível de acesso e à qualidade dos serviços públicos municipais em áreas de políticas públicas com pouco ou nenhuma indução federal.

Inserimos esta pesquisa na lógica proposta por Cortes (2011a) de que as IPs representam canais de interlocução entre o Estado e a sociedade civil e, neste sentido, surgem lideranças sociais que, pelo próprio processo de participação, acabam sendo fontes de informações, transmitindo feedbacks ao Estado que, por sua vez, pode ampliar o acesso a bens e serviços públicos em atendimento às demandas que surgem nas IPs. Ou seja, pelo processo de retroalimentação de informações entre atores sociais e estatais que participam das IPs, surge a oportunidade para que os atores estatais empenhem esforços no atendimento das demandas sociais. Além disso, há também a alimentação de informação do Estado para os líderes sociais e desses para a sociedade. Neste sentido, essas lideranças podem informar à sociedade civil a respeito da disponibilidade de serviços públicos universais que são pouco ou nada utilizados (CORTES, 2011a).

Isto posto, buscamos contribuir com o debate acerca da participação política, mais especificamente com a agenda de pesquisa sobre a efetividade das instituições participativas, tendo como objeto de análise alguns municípios brasileiros e os serviços públicos prestados por esses municípios.

A questão que buscamos responder é: qual é o grau de efetividade das instituições participativas brasileiras, neste caso, conselhos gestores, com relação a sua capacidade de contribuir com o nível de acesso a bens e serviços públicos municipais nas áreas de direitos da mulher, igualdade racial e juventude? O objetivo da pesquisa é analisar a efetividade das instituições participativas, especificamente dos Conselhos Gestores, no que diz respeito à sua influência positiva no nível de acesso a bens e serviços públicos municipais em áreas de políticas públicas com pouco ou nenhuma indução federal, através da técnica de análise de

pares contrafactuais e entrevistas. Partimos da **hipótese** de que os Conselhos Gestores contribuem para a concessão de serviços públicos municipais.

A metodologia é apresentada com detalhes ao final desta introdução, mas, basicamente, busca comparar pares de municípios (com e sem Conselhos Gestores), analisando um conjunto de indicadores para cada área de políticas públicas e realizar entrevistas com membros de conselhos gestores, para se ter uma visão mais aprofundada do papel dessas IPs no nível de acesso a bens e serviços públicos municipais (políticas públicas). É importante destacar que os municípios selecionados para compor os pares serão escolhidos com base em semelhanças demográficas, sociais, econômicas e político-institucionais (especificamente o partido político do prefeito - espectro), categorizadas com base em indicadores extraídos de fontes como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com destaque para a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC); o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e DataSus.

Esta tese está **estruturada** em 6 seções, sendo a primeira esta introdução e a sexta as considerações finais. A segunda seção constituí a discussão teórica acerca do conceito de instituições participativas, seus tipos e caracterização, especificamente no que diz respeito às Conferências Públicas, Conselhos Gestores e Orçamento Participativo. Na sequência, debatemos o problema da efetividade das IPs, levantando as várias dimensões possíveis para se medir efetividade e as principais técnicas de avaliação já publicadas na literatura brasileira, que possibilitam a aferição da efetividade das IPs. Ainda na seção 2, subseção 2.3, discutimos a posição das IPs na área de políticas públicas, demonstrando que as IPs podem funcionar como subsistemas de políticas públicas.

Na terceira seção são apresentados os históricos dos conselhos gestores analisados nesta pesquisa: Conselho dos direitos das mulheres; Conselho da juventude e Conselho da Igualdade Racial. Já na terceira seção, aborda-se o conceito de políticas públicas e a concessão de serviços públicos, começando pelo ciclo de políticas públicas. Neste caso, demonstra-se a importância das IPs na identificação dos problemas e na formação da agenda de políticas públicas, reforçando a ideia da IP como subsistema de políticas públicas. Após, são debatidos os processos de concessão de serviços públicos, de modo geral, e os serviços públicos municipais.

Por fim, na quinta seção, apresentamos e analisamos os resultados da pesquisa, a começar pela análise dos indicadores/índices acerca dos serviços públicos municipais de cada um dos pares de municípios e os resultados das entrevistas com membros dos conselhos gestores. É neste capítulo que a hipótese é comprovada, pois é possível mensurar que o nível de acesso aos bens e serviços públicos em municípios que possuem conselhos é maior do que

naqueles que não possuem conselhos, bem como concluir, por meio das respostas às entrevistas, que os conselhos contribuem com as políticas públicas municipais em suas respectivas áreas.

#### Procedimentos metodológicos

Para cumprir com o objetivo proposto, é utilizada uma técnica de análise comparativa inspirada tanto no modelo proposto por Cortes (2011a) quanto no proposto por Vaz e Pires (2011). Adotamos a técnica denominada *matched-pairs analysis*, ou análise de pares contrafactuais (combinados). Esta técnica busca comparar pares de objetos, ou unidades de análise, selecionados de acordo com características semelhantes, que são as variáveis de controle, isolando uma variável - denominada variável de tratamento - e analisando a alteração nas variáveis de resultados a serem observados.

Nesta pesquisa, a **variável de resultado** (ou interesse) é o nível de acesso aos bens e serviços públicos em pares de municípios selecionados para a pesquisa, escolhidos com base em semelhanças demográficas, sociais, econômicas e político-institucionais. Essas semelhanças entre os pares de municípios são caracterizadas **variáveis de controle**. A **variável de tratamento** (ou intervenção) são as IPs. Assim, assumiremos que a variável de resultado é R e a variável de tratamento é T, sendo que T pode assumir tão somente valores de 0 ou 1, sendo 0 a ausência de IPs no município (m) e 1 a presença. A Figura 1 indica a função utilizada nesta pesquisa.

Figura 1. Função utilizada na pesquisa

$$R_m = R_m(T_m)$$

Fonte: Adaptado de Vaz e Pires (2011)

Desta forma,  $R_m = R_m(T_m)$  será a solução de uma variável de resultado R, como, por exemplo, os indicadores da educação municipal, quando a variável de tratamento T estiver presente ou não em um dado município m. Se assumimos, neste caso, que a única diferença entre os municípios é a sua condição em relação a presença ou não da variável de tratamento – IP –, *ceteris paribus*, "quaisquer diferenças entre os resultados e o desempenho observado entre os municípios podem ser associadas à operação de IPs" (VAZ; PIRES, 2011, p. 251).

Ou seja, isolamos as variáveis de tratamento, que no caso são as IPs (Conselhos Gestores) e verificamos as diferenças nas variáveis de resultado, que aqui são representadas pelos indicadores que traduzem o nível de acesso aos bens e serviços públicos municipais. Assim, é possível mensurar os efeitos potencialmente advindos da ação e presença de IPs, a partir da estruturação de um grupo de controle determinado.

Uma questão que pode surgir com relação ao uso dessa metodologia é a justamente a associação da presença da IP no município com o aumento no nível de acesso aos bens e serviços públicos municipais, afinal, parece muito simples atribuir ao funcionamento desta IP um aumento, por exemplo, nas políticas públicas de determinada área. De fato, esta é uma limitação, mas limitações existem em qualquer outra metodologia que busque aferir a efetividade das IPs. Por isso adotamos nesta tese uma triangulação metodológica que será explicada mais adiante.

No entanto, Vaz e Pires (2011), preocupados com essa limitação, e para minimizar os riscos da pesquisa apontar para resultados incorretos ou super/subvalorizados, reforçam a importância das **variáveis de controle**. "A metodologia propõe a escolha de casos que comunguem de determinadas características de fundo socioeconômico, demográfico, político-institucional etc., mas que se diferenciem em relação ao grau de presença e consolidação de IPs" (VAZ; PIRES, 2011, p. 230).

Para coletar as informações e dados dessas características dos municípios, são utilizadas fontes como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com destaque para a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC); o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD); os sites da prefeitura dos municípios; os dados do Datasus do Ministério da Saúde e a internet em geral.

Se considerarmos as características demográficas, sociais, econômicas e políticoinstitucionais dos municípios, tal como detalhado no Quadro 1, isolando a variável de
tratamento (IP/Conselhos Gestores), podemos associar as variações no nível de acesso a bens
e serviços públicos à presença e atuação das IPs. Desta forma, pode-se imputar às IPs as
diferenças/variações (qualitativas ou quantitativas) no desempenho da gestão pública
municipal, especificamente no que se refere à oferta de bens e serviços públicos municipais,
que são as variáveis de resultado (CORTES, 2011a; VAZ; PIRES, 2011).

Destacamos que essa metodologia foi utilizada em pesquisas importantes e algumas pioneiras em aplicar técnicas de avaliação de IPs, como é o caso da pesquisa desenvolvida por Baiocchi, Shubham e Heller (2006), na qual os autores avaliaram o OP e seus possíveis

impactos distributivos nos municípios brasileiros, comparando municípios com e sem OP, selecionados de acordo com algumas variáveis de controle, como população, renda *per capita* e orçamento municipal.

**Quadro 1.** Detalhamento das características dos municípios para formação de pares

Variável	Características a serem analisadas	
Demográfica	Estado brasileiro onde o município se localiza	
Demogranca	População estimada em 2023	
G : I	Taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade (2010)	
Social	Índice de Gini	
	Índice de Desenvolvimento Humano do Município (IDH-M)	
Econômica	Receita orçamentária	
	Produto Interno Bruto – PIB per capita	
Político-institucional	Partido político que dirige a prefeitura no período analisado	

Fonte: Adaptado de Cortes (2011a) e Vaz e Pires (2011)

As variáveis escolhidas para representarem as variáveis de controle (Quadro 1) visam garantir o sucesso das comparações, aproximando ao máximo as características dos pares de municípios. Com relação à **variável demográfica**, priorizamos municípios que compartilham dessa primeira característica porque estudos anteriores, como Avritzer (2007), mostraram que há variação significativa, por exemplo, no nível de associativismo e tradições políticas entre estados e regiões, como no caso do Rio Grande do Sul e da Região Norte, assim como também há diferenças com relação à cidadania e participação em municípios mais e menos populosos, ou mais e menos urbanizados. O autor aplicou a técnica de análise de pares de municípios do nordeste do país, levando em consideração suas características demográficas, econômicas e sociais, escolhendo pares de cidades com "população, taxas de urbanização, renda per capita e produto interno bruto muito semelhantes" (AVRITZER, 2007, p. 29).

No que se refere à **variável social**, é imprescindível considerá-la devido à característica do Brasil, um país historicamente desigual, marcado pela concentração de renda e poder das elites. É sabido que, quanto mais desigual é um município, por exemplo, mais pessoas estão na linha da pobreza, preocupadas mais com a subsistência e muito menos propícias a participarem ativamente da política (RODRIGUES, 2018). Aqui entra o índice de Gini, que é um indicador que traduz essa desigualdade e concentração de renda no município, apontando

a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos (WOLFFENBÜTTEL, 2004).

No mesmo sentido, considerar o nível de escolaridade da população adulta é importante, uma vez que o grau de escolaridade pode ser uma variável importante no que se refere às possibilidades de maior informação sobre direitos de cidadania. Dias e Kerbauy (2015, p. 149), ao analisarem a influência da escolaridade sobre o comportamento político dos brasileiros, chegaram à conclusão de que, apesar de os brasileiros serem pouco interessados em política, de modo geral, "aqueles que possuem o ensino superior completo tendem a se comportar de forma distinta: são levemente mais informados e interessados por política; apesar dos baixos percentuais encontrados, são os que mais participam das atividades políticas em geral". Para Cortes (2011a), o nível de educação da população tem impacto na sua capacidade de reivindicar e obter melhores e mais serviços e benefícios públicos.

Avritzer (2007) entende que para aplicar uma técnica de análise de pares contrafactuais de municípios, ou pareamento, deve-se considerar também a **variável econômica**. No mesmo sentido, Gurza Lavalle, Guicheney e Vello (2021b) consideram que as dimensões econômicas e sociodemográficas devem ser levadas em consideração quando se pretende aferir e comparar a efetividades de IPs municipais, como tamanho da população, o produto interno bruto (PIB) per capita e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM).

A variável político-institucional se faz presente para complementar as demais dimensões analíticas, pois também pode afetar o nível de acesso aos bens e serviços públicos municipais, por exemplo, os partidos políticos que dirigem a prefeitura e a relação entre poder público municipal e governo (CORTÊS, 2011a). A exemplo dos partidos de esquerda no Executivo Federal, sabe-se que esses são mais sensíveis às demandas sociais e de grupos menos favorecidos ou reconhecidamente menos privilegiados, como pode ser comprovado nos Programas de Governos do Presidente Lula (2003-2010) e da Presidente Dilma Rousseff (2011-2016)<sup>1</sup>. Ademais, é uma característica muito forte dos partidos de esquerda o incentivo à participação social e, um exemplo disso, é o considerável aumento das IPs durante os governos Lula e Dilma Rousseff e sua ampliação para outras áreas de políticas públicas, como Esporte e Direitos da Mulher (AZEVEDO; CAMPOS; LIRA, 2020; ROMÃO, 2015; VAZ; PIRES, 2011).

-

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> O Governo Lula criou diversos programas sociais, como o Fies; Minha Casa, Minha Vida; Farmácia Popular; Prouni; Bolsa Família; Luz para todos; Água para todos; Ciências sem Fronteiras; Programa Brasil sem Miséria; Casa da Mulher Brasileira, dentre outros. Durante o Governo Dilma, houve a continuidade desses programas e criação de novos, como o Mais Médicos e Pronatec.

Com relação às IPs selecionadas para a pesquisa, concentramos nossa análise nos conselhos gestores de políticas públicas, comparando os resultados de três conselhos de áreas de políticas públicas distintas, classificados como C3 de acordo com a tipologia apresentada por Gurza Lavalle, Guicheney e Vello (2021a), como pode ser visto no Quadro 2.

Quadro 2. Tipologia de Conselhos

Tipos de Conselho	Indução Federal	Especificação Institucional Federal	Exemplos
C1	Mecanismos fortes de indução federal impulsionam a expansão, resultando em tendência à universalização nos municípios.	Institucionalmente especificados, condicionando processos regulares da política à realização de funções por parte dos conselhos.	Saúde; Assistência Social; Criança e Adolescente; Alimentação Escolar; Fundef/Fundeb.
C2	Mecanismos fortes ou inconsistentes/moderados de indução federal impulsionam a expansão, resultando, respectivamente, em tendência à universalização ou à presença mediana nos municípios.	Institucionalmente não especificados, ou com especificação que não condiciona processos regulares da política à realização de funções por parte dos conselhos.	Educação; Conselho do Bolsa Família; Cultura; Drogas; Habitação; Idoso; Meio Ambiente; Trabalho/Emprego.
С3	Mecanismos fracos ou inexistentes de indução federal, resultando em fraca presença nos municípios.	Institucionalmente não especificados.	Agricultura; Ciência e Tecnologia; Defesa do Consumidor; Deficiência; Desenvolvimento Econômico; Patrimônio; Desenvolvimento Urbano; Direitos Humanos; Esporte; Juventude; Mulher; Raça; Saneamento; Segurança; Segurança Alimentar; Transporte; Turismo.

Fonte: Lavalle, Guicheney e Vello (2021a, p. 7)

Os conselhos gestores que serão analisados são: Direitos da Mulher; Igualdade Racial (Raça) e Juventude, escolhidos justamente por serem IPs com fraca ou nenhuma indução federal, de acordo com Lavalle, Guicheney e Vello (2021a) e, portanto, não são encontrados em todos os municípios (ou em sua maioria), como são os conselhos classificados como C3 de acordo com os autores.

A escolha de analisar os conselhos gestores se deu tanto pela disseminação dessas IPs ao longo dos anos, em especial após o primeiro governo Lula, quanto pelo bom nível de institucionalização que em média possuem. Pressupomos, nesta pesquisa, que a consolidação deste tipo de IP favorece a análise à medida que mantém uma constância, ainda que moderada, no funcionamento dessas IPs. Ou seja, o *modus operandi* deste tipo de IP tende a ser parecido de uma para outra, o que mantém, em certo nível, uma confiabilidade nos resultados.

Os indicadores de nível de acesso aos bens e serviços públicos municipais para cada área de política pública que são utilizados e analisados nesta pesquisa encontram-se no Quadro 3. Priorizamos aqueles passíveis de serem mensurados do ponto de vista quantitativo, como o número de serviços públicos destinados à mulher, que pode ser encontrado nas páginas das prefeituras ou fornecidos através de consulta à prefeitura pelo Serviço Eletrônico de Informação ao Cidadão (e-SIC).

Quadro 3. Indicadores de nível de acesso aos bens e serviços públicos municipais

Tipo*	Área	Indicadores	
C3	Direitos da Mulher	Número de bens públicos destinados à mulher Número de serviços públicos destinados à mulher	
	Igualdade Racial	Número de bens públicos destinados à igualdade racial Número de serviços públicos destinados à igualdade racial	
	Juventude	Número de bens públicos destinados aos jovens Número de serviços públicos destinados aos jovens	

<sup>\*</sup>De acordo com a tipologia criada por Lavalle, Guicheney e Vello (2021a, p. 7) e apresentada no Quadro 2 Fonte: Elaborada pela autora (2023)

Os tipos exatos de bens e serviços públicos destinados à mulher, à igualdade racial e aos jovens de que trata o Quadro 3 são detalhados no Quadro 8, na seção de apresentação e análise de resultados.

A análise dos pares contrafactuais é feita com doze pares de municípios, conforme pode ser visto no Quadro 4. Trata-se de uma amostra não probabilística, de conveniência. O período de análise é de 01 de janeiro de 2013 a 31 de dezembro de 2020, para abarcar dois mandatos municipais. Para aprofundar a análise da efetividade dos conselhos gestores no que diz respeito ao nível de acesso a bens e serviços públicos municipais, foram realizadas quatro entrevistas com membros de quatro Conselhos: Conselho dos Direitos da Mulher de Sooretama, Conselho da Comunidade Negra de São Carlos; Conselho de Combate ao Racismo e a Discriminação de Araraquara e Conselho da Juventude de Pato Branco.

Quadro 4. Pares de municípios analisados

Par	Municípios/Estado	Estado	Conselho Analisado
1	Guaçuí	Egnírito Santo	Direitos das Mulheres
	Sooretama	Espírito Santo	
2	Guarabira	- Paraíba	Direitos das Mulheres
	Sapé	raiaida	
2	Pesqueira	Pernambuco	Direitos das Mulheres
3	Escada	Pernamouco	
4	Baixo Guandu	Canínita Canta	Dinaites des Mulhanes
4	Domingos Martins	Espírito Santo	Direitos das Mulheres
5	São Carlos	São Paulo	I 11 1 D ' 1
	Itapevi	São Paulo	Igualdade Racial
6	Paulo Afonso	D-1.:-	Igualdade Racial
U	Simões Filho	Bahia	
7	Araraquara	São Paulo	Igualdade Racial
/	Americana	São Faulo	
8	Barra Mansa	Rio de Janeiro	Igualdade Racial
0	Teresópolis	Kio de Janeiro	
9	Palmital	São Paulo	Juventude
9	Junqueirópolis	Sao Faulo	Juventude
10	Janaúba	NC C :	Invientudo
10	Cataguases	Minas Gerais	Juventude
11	Pato Branco	Don- :: 4	Inventudo
	Campo Mourão	Paraná	Juventude
12	Sobral	Ceará	Juventude
12	Juazeiro do Norte	Сеага	

Fonte: Elaborada pela autora (2023)

### Apreciação Ética

O projeto desta tese foi submetido ao Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) da Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara, Unesp, para apreciação ética, através da Plataforma Brasil, conforme documento constante no Anexo 1 desta tese — Certificado de Apresentação de Apreciação Ética (CAAE), em razão das entrevistas com membros dos Conselhos Gestores.

A pesquisa foi registrada com o CAAE nº 68486923.5.0000.5400 e aprovada pelo CEP em 13 de julho de 2023, com o Parecer nº 6.180.668.

## 2. INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS

No final da década de 1970 e na década de 1980 o mundo acompanhou a renovação da democratização em diversos países da América Latina, incluindo o Brasil, cujo marco desta renovação democrática se deu em 1988, com a promulgação de um nova Constituição Federal. A chamada Carta Magna brasileira, assim como novos acontecimentos em outros países da América Latina, revisitou, dentre outras coisas, a importância da participação popular nas arenas de decisão política, impactando diretamente a gestão pública e as políticas públicas (AVRITZER, 2002a; DAGNINO, 2004).

A participação cidadã é um dos pilares fundamentais de uma democracia saudável. No Brasil, ao longo dos anos, têm sido implementadas diversas Instituições Participativas (IPs) que buscam ampliar o envolvimento dos cidadãos na tomada de decisões políticas e fortalecer a democracia no país. Essas instituições têm sido objeto de estudo e análise por parte de diversos autores brasileiros, que têm contribuído para o debate sobre sua eficácia e impacto na sociedade.

Desde a sua criação, as IPs ganharam destaque e foram crescendo e se aperfeiçoando ao longo dos anos, especialmente durante os governos petistas na Presidência da República. O crescimento se deu pelo considerável aumento no número de IPs, tanto em áreas de políticas públicas abarcadas pela CF quanto naquelas não abarcadas pela CF. Isso se deve ao fato de que a primeira gestão Lula, por exemplo, "tinha como marca a priorização das políticas sociais, acompanhadas de mecanismos institucionais de participação e controle social, o que trouxe maior visibilidade para as IPs" (SANTOS, 2018, p. 4). Esse crescimento também se deu pela ampliação do número de áreas de políticas públicas abarcadas pelas IPs, indo além daquelas previstas pela Constituição Federal.

De acordo com Santos (2018), a partir de 2003, a agenda de políticas públicas do governo federal começou a se abrir para áreas que vinham sendo objeto de reivindicações de movimentos societais há décadas, como a área da juventude, igualdade racial, direitos das mulheres, esportes, economia solidária, idosos, direitos das pessoas com deficiência, dentre outras. Essa abertura da agenda de políticas públicas para essas questões importantes é uma demonstração de avanço no que diz respeito ao reconhecimento da diversidade e das desigualdades sociais no Brasil. Essas políticas visam garantir direitos e inclusão social a grupos historicamente marginalizados e discriminados, promovendo uma sociedade mais justa e igualitária.

O conjunto das obras acerca das IPs, em especial aquelas que tratam de analisar a efetividade dessas arenas, tópico que será abordado mais à frente, deixa claro o crescimento das IPs, tanto em número quanto em áreas de políticas públicas, e o que chamamos aqui de aperfeiçoamento pode ser traduzido no nível de institucionalização e sua consequente capacidade de influenciar a agenda de políticas públicas.

O crescimento das IPs pelo território brasileiro foi objeto de estudo de autores que buscaram entendê-las em diálogo com a teoria democrática. Por exemplo, a teoria participacionista foi mobilizada considerando a importância da IPs para os temas da inclusão e da educação política dos participantes desses espaços públicos. A obra de Pateman (1992), por exemplo, é lembrada como um marco nos estudos sobre participação e contribuiu significativamente para a vasta gama de pesquisas acerca das inovações democráticas que incorporam o dia a dia da sociedade. A teoria participacionista democrática de Pateman pressupõe que a participação efetiva se dá através do processo de tomada de decisão no qual o cidadão é convidado a opinar, e a igualdade política é consequência das relações simétricas de poder que envolvem o processo de tomada de decisão e os resultados das decisões (MENDONÇA; CUNHA, 2012).

As IPs também se inserem em outra corrente da teoria democrática: a deliberativa. Embora carregadas da concepção de participação, que pressupõe um conjunto de atores societais debatendo pautas e demandas das mais variadas áreas de políticas públicas, as IPs também são arenas de deliberação, onde os mesmos atores podem tomar decisões sobre os rumos das pautas e demandas. Mas é preciso deixar claro, como nos alertam Mendonça e Cunha (2012), que o termo deliberação é geralmente pensado no Brasil como sinônimo de decisão. Órgãos deliberativos são aqueles que têm a prerrogativa de tomada de decisões vinculantes. No entanto, "o termo deliberação, na sua origem etimológica, permite dois significados: deliberar pode tanto significar 'ponderar, refletir' quanto 'decidir, resolver' (AVRITZER, 2000, p. 25 apud MENDONÇA e CUNHA, 2012, p.17).

Conselhos e OPs são arenas que combinam os dois significados, enquanto as Conferências são mais conhecidas pelo seu poder de discutir, ponderar e refletir sobre determinado tema, elencando uma série de sugestões para os decisores da política. Seja como for, como afirma Avritzer (2011, p. 14), "uma boa parte da literatura sobre efetividade participativa tem a sua origem na literatura norte-americana sobre democracia deliberativa", a exemplo da obra de Cohen (1989; 1997). É por essa razão que trazemos algumas premissas do debate sobre democracia deliberativa.

Para Cohen (1989, p. 21), por exemplo, "a democracia deliberativa está ligada ao ideal intuitivo de uma associação democrática, na qual a justificação dos termos e condições da associação procedem através dos argumentos públicos e do raciocínio entre cidadãos iguais". Na visão de Cohen, cidadãos iguais são aqueles que compactuam com o compromisso de solucionar os problemas da escolha coletiva por meio do raciocínio público e acreditam que suas instituições fundamentais são legítimas na medida em que proporcionam a eles o estabelecimento da moldura para a livre deliberação pública.

Teóricos da Escola de Frankfurt, especialmente Habermas (1992; 2002; 2003; 2011), também contribuem com a literatura brasileira sobre o caráter deliberativo das IPs. Ao abordar o conceito de democracia deliberativa, Habermas se preocupa com a fundamentação racional dos cidadãos acerca das regras do jogo democrático. Na certeza de que o governo democrático que se dá exclusivamente por meio do voto não é suficiente para a legitimação da democracia, o autor propõe um modelo ideal de deliberação e tomada de decisão capazes de fundamentar e legitimar as regras democráticas.

Tal modelo, "ao conjugar considerações pragmáticas, compromissos, discursos de autocompreensão e de justiça, fundamenta o pressuposto de que resultados racionais e justos serão obtidos por meio de um fluxo de informação relevante cujo emprego não deve ser obstruído" (HABERMAS, 2011, p. 19). O autor argumenta que a razão instrumental não é o único padrão de racionalização possível, e cria o conceito de "razão comunicativa", que se caracteriza pelo diálogo argumentativo. A razão comunicativa é um "pano de fundo" para a aplicabilidade da democracia deliberativa proposta pelo autor, que afirma que "o poder socialmente integrativo da solidariedade (...) precisa desdobrar-se sobre opiniões públicas autônomas e amplamente espraiadas, e sobre procedimentos institucionalizados por via jurídico-estatal para a formação democrática da opinião e da vontade (HABERMAS, 2002, p. 286).

As IPs, nos três níveis de governo, possibilitam a agregação de uma dimensão até então ausente nos mecanismos de representação: processos participativos que vão além do sufrágio universal permitindo a inclusão dos cidadãos nas deliberações, nos dois sentidos mencionados anteriormente, que são de seus interesses. Além disso, as IPs constituem uma forma de governo aberto, que atuam com transparência e *accountability* (AVRITZER, 2010; ALMEIDA, 2014).

Romão e Martelli (2013, p. 127) lembram que autores como Bohman (1996) e Cohen (1997) "passaram a pautar a retomada do debate sobre o aperfeiçoamento dos regimes democráticos com base na ideia de esfera pública e com ênfase em processos racionais de

deliberação para a qualificação do processo decisório". Incialmente com debates meramente teóricos, os trabalhos avançaram para análises sobre as experiências do "mundo real", com objetos de estudo como os conselhos de políticas públicas, o orçamento participativo, dentre outros, buscando verificar a viabilidade empírica dos mecanismos de deliberação.

Desta forma, embora existam especificidades teóricas entre as correntes participacionista e deliberacionista, no debate contemporâneo tais modelos se encontram constantemente, sobretudo quando os estudos se pautam na análise das experiências reais de participação em processos que buscam deliberar sobre determinadas ações públicas (ROMÃO; MARTELLI, 2013).

Nos últimos anos, a literatura brasileira passou a intensificar os estudos acerca do conceito de inovações democráticas, no qual estão incluídas as IPs. Segundo Smith (2009) entende-se por inovações democráticas as instituições políticas que possuem o propósito de fomentar a participação dos atores societais nas tomadas de decisão política. Apesar de o conceito de inovações democráticas ampliar este leque para diferentes formas e propósitos de participação, há um grande foco nas IPs, em especial nos conselhos gestores, conferências públicas e orçamento participativo (AVRITZER, 2008; LOPEZ; PIRES, 2010; CORTES, 2011, ALMEIDA et al., 2021).

Warren (2021, p. 8 e 22) faz uma análise das inovações democráticas e democracias representativas, afirmando que, embora nossas democracias estejam enfrentando problemas sociais sérios como o econômico e o ambiental, a democracia não está em crise já que, nas sociedades contemporâneas, os valores democráticos são fortes e estão se consolidando. No entanto, o sistema eleitoral tem apresentado falhas constantes na consolidação de governos capazes de enfrentar esses desafios, cada vez maiores. O autor sugere que as inovações democráticas podem contribuir com o que ele chama de "déficits democráticos" e enquadra as IPs, como o Orçamento Participativo, em oportunidades de descentralização de tomadas de decisão e poder.

Em suas análises, Avritzer (2008; 2009; 2010) ressalta que as IPs permitem aos cidadãos participar ativamente das decisões políticas, contribuindo para a promoção da justiça social e a redução das desigualdades. Segundo o autor, as IPs podem aumentar a transparência, a *accountability* e a legitimidade das políticas públicas, promovendo uma maior inclusão social e política.

Na sequência, serão debatidos os tipos e caracterização das IPs, já que nesta tese, concentramos nossa análise em apenas um tipo de IP, sendo importante apresentar e diferenciar, nem que de forma sintetizada, os demais tipos.

## 2.1. Tipos e caracterização das instituições participativas

As IPs são, grosso modo, arenas de participações socioestatais nas tomadas de decisões políticas, nas mais variadas áreas de políticas públicas. Representam a interface entre as demandas sociais e a agenda governamental. Seus mais variados tipos compõem a arquitetura participativa no Brasil. Para Cortes (2010, p. 137) o conceito de IPs

(...) se refere a mecanismos de participação criados por lei, emendas constitucionais, resoluções ou normas administrativas governamentais que permitem o envolvimento regular e continuado de cidadãos com a administração pública, tanto diretamente quanto através de representantes, como ocorre com maior frequência. São instituições porque não se constituem em experiências episódicas ou eventuais de participação em projetos ou programas governamentais ou de organizações da sociedade civil ou do mercado. Ao contrário, estão instituídas como elementos característicos da gestão pública brasileira.

Se analisarmos o conjunto de colegiados existentes da administração pública concluímos que podem existir diversos tipos de IPs em nível institucional, a exemplo dos conselhos superiores permanentes das universidades públicas federais, criados inclusive por normativas internas. Concluímos também que há uma vasta arquitetura institucional que permite a manifestação dos cidadãos sobre o serviço público prestado por essas instituições, como é o caso das ouvidorias. No entanto, focaremos aqui nas IPs que podem ser consideradas subsistemas de políticas públicas, ou seja, que possuem influência sob a agenda governamental, uma vez que trabalhamos nesta tese juntando essas duas áreas. É o caso, então, do Orçamento Participativo, Conselhos Gestores e Conferências Públicas.

O Brasil, República Federativa composta por três esferas de governo (Federal, Estadual e Municipal), é um país continental, ou seja, sua extensão territorial é muito vasta, o que dificulta, em demasia, a administração pública centralizada. Portanto, a descentralização da administração pública é o melhor caminho para garantir a eficiência na gestão dos recursos. E uma forma de administrar esses recursos com transparência e eficiência, em nível municipal, se dá através do orçamento participativo.

Uma das Instituições Participativas mais emblemáticas do Brasil é Orçamento Participativo, que foi implementado pela primeira vez em Porto Alegre, na década de 1980, mais precisamente, em 1989, tem sido adotado em várias cidades brasileiras desde então. O OP é um processo que envolve a participação direta dos cidadãos na definição das prioridades

e alocação de recursos do orçamento municipal. Para Avritzer (2009), o OP é uma forma de democracia direta institucionalizada, que permite aos cidadãos participar ativamente das decisões políticas, contribuindo para a promoção da justiça social e a redução das desigualdades.

Segundo Dagnino (2002, p. 58), o OP é uma "forma de reconhecimento da cidadania ativa, que permite aos cidadãos assumirem um papel protagonista na gestão pública e na construção de uma sociedade mais justa e democrática". O OP é uma prática democrática de gestão pública que tem como objetivo envolver os cidadãos no processo de decisão sobre a alocação dos recursos públicos em uma determinada localidade.

Pode-se afirmar que o OP é um exemplo de como pode funcionar a democracia participativa, pois possibilita que qualquer indivíduo participe do processo coletivo de decisão sobre como utilizar e alocar os recursos públicos. Trata-se de um processo que acontece de forma contínua e interativa, envolvendo a participação direta dos cidadãos na definição das políticas públicas e na fiscalização de sua execução (AVRITZER, 2004; ABRUCIO, 2006).

A principal característica do OP está justamente no caráter participativo das tomadas de decisão sobre o orçamento público, que é feito em conjunto com a população e ouvindo os anseios desta população no que se refere às carências de serviços e bens públicos tidos como prioritários. Por orçamento público entende-se o planejamento dos gastos da administração pública, que tem como base a previsão das receitas no período planejado. Assim, o OP "é um processo democrático de direito, através do qual a população decide sobre a aplicação dos recursos em seu município ou estado, a partir da identificação dos problemas da comunidade ou região, definindo as obras e/ou serviços que prioritariamente serão executados" (SANTOS; GONÇALVES, 2019, p. 324).

A primeira experiência de OP, em Porto Alegre (RS) se deu num contexto de luta de movimentos até então pouco conhecidos, que buscavam mecanismos para diminuir a exclusão social fortemente impulsionada pela globalização. Tratou-se, então, de uma "iniciativa urbana orientada para a redistribuição dos recursos da cidade a favor dos grupos sociais mais vulneráveis, usando os meios da democracia participativa", que de tão importante e eficaz para a gestão dos recursos urbanos, foi escolhida pela Organização das Nações Unidades (ONU) como uma das quarenta inovações urbanas em todo o mundo, para ser apresentada em 1996 na Conferência Mundial das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos — Habitat II, em Istambul (SANTOS, 2002). A partir de então, esta experiência singular foi disseminada pelo Brasil, se concretizando em um tipo de IP cujos resultados são indiscutivelmente benéficos para a democracia e o para bem-estar social.

Lüchmann (2008) afirma que o Orçamento Participativo (OP) de Porto Alegre tem diversas fases e instâncias de participação, que possuem diferentes graus de institucionalização e vinculação com o poder público, além de distintos níveis de caráter decisório e obediência a normas estabelecidas. As instâncias comunitárias possuem menos institucionalização e maior autonomia, e consistem em uma variedade de espaços e encontros que reúnem cidadãos e organizações comunitárias com bases identitárias distintas, embora as associações de moradores e conselhos populares com identidade territorial local ou regional sejam as mais predominantes. Essas organizações estão mais próximas do cotidiano da população e, por isso, constituem a articulação de primeiro nível no OP. Na participação no OP, esses grupos e entidades consultam a população, articulam demandas, organizam encontros e participam das assembleias, fóruns e encontros em geral.

Desde a primeira experiência, em 1989, o OP foi difundido para vários outros municípios, chegando ao número de 103 em 2002. Em 2004, esse número já era de 300 prefeituras brasileiras, além de cidades em pelo menos outros 30 países (AVRITZER, 2007; WAMPLER, 2008). Em 2013, o IPEA (2013) calculava que mais de mil cidades já tinham realizado o OP ao menos uma vez, e que, por serem municípios de grande e médio porte, afirmam que esta experiência já alcançou, à época, ao menos 30% da população brasileira.

No campo de estudos sobre inovações democráticas contemporâneas, o OP ocupa um papel de destaque, tanto no cenário nacional quanto no internacional (LÜCHMANN, 2014), já que foi exemplo para muitos países do mundo que implantaram o OP em suas democracias e formas de governo, a começar pela América Latina.

Para Gurza Lavalle (2011) o OP é um instrumento que permite a construção de uma democracia participativa e a construção de uma sociedade mais justa e igualitária, pois permite a participação da sociedade civil na gestão pública, de forma a garantir que as políticas e os programas implementados pelo Estado atendam às necessidades reais da população. Além disso, o autor destaca que o OP pode ser uma ferramenta importante para a redução das desigualdades sociais e econômicas. Isso porque, ao permitir que a população defina as prioridades do orçamento público, o OP pode contribuir para a destinação de recursos para as áreas mais carentes e para as demandas mais urgentes da população, no entanto, há alguns desafios e limitações do OP, como a dificuldade de garantir uma participação efetiva da população, a necessidade de se garantir a transparência e a *accountability* na gestão dos recursos públicos e a dificuldade de se garantir a sustentabilidade do OP ao longo do tempo.

Wampler (2008, p. 67) lembra que o OP, criado no governo PT, embora tivesse sua ampliação capitaneada pelo partido, foi adotado pelos governos de outros partidos em

municípios com mais de 100 mil habitantes e, "por volta de 2001, praticamente dois terços das novas adoções do OP ocorriam em cidades que não eram administradas pelo PT", como pode ser observado no Gráfico 1.

Períodos correspondentes aos mandatos de prefeito 80 70 60 50 40 30 20 10 0 1989-1992 1993-1996 1997-2000 2001-2004 □ Número de casos de OP Número de casos com administração do PT

**Gráfico 1.** Adoção do Orçamento Participativo, 1989-2004 (Municípios com mais de 100.000 habitantes)

Fonte: Wampler (2008, p. 68)

Sintomer, Herzberg e Röcke (2012) analisam o que chamam de transnacionalidade do OP, chegando à conclusão de que, pela sua disseminação pelo mundo, onde há diferentes culturas e modelos políticos, o OP foi se adaptando aos contextos e sofrendo variações que o difere, em alguns aspectos, do modelo pioneiro de Porto Alegre. Ainda assim, as variantes do OP não tiram seu principal objetivo, que é o de proporcionar bem-estar à população através da eficiente destinação dos recursos públicos.

Apesar da potencialidade do OP em impulsionar a cidadania e proporcionar melhoras no bem-estar social, estamos acompanhando, nos últimos anos, um crescimento no abandono desta inovação democrática por parte dos governos, fenômeno que não é recente, mas que vem se intensificando e preocupando pesquisadores. Importante frisar, neste contexto, o golpe de 2016 contra a então presidenta Dilma Roussef, que impactou consideravelmente a política urbana com o desmonte do Conselho Nacional das Cidades e de outros espaços centrais de participação popular (SOUZA, 2021; SIQUEIRA; MARZULO, 2021).

Outra Instituição Participativa importante no Brasil, que é objeto de estudo desta tese, é o Conselho Gestor de Política. O caso da área de Saúde é emblemático, como mostraremos

mais adiante, ou seja, a participação de atores sociais e estatais na produção e controle da política de saúde foi exemplar para várias outras áreas de políticas, inaugurando um período em que a participação social foi concebida como parte da gestão pública brasileira. O Conselho Nacional de Saúde (CNS) é o grande exemplo de participação cidadã efetiva que tem contribuído para a democratização do acesso à saúde e a melhoria do sistema de saúde no Brasil (SILVA et al., 2009).

Os Conselhos Gestores instituíram-se como instâncias de participação e deliberação que envolvem atores sociais e estatais a partir da Constituição Federal de 1988, que descentralizou a participação popular possibilitando o considerável aumento das IPs (NARHA, 2007; GURZA LAVALLE; GUICHENEY; VELLO, 2021a). Eles "são canais institucionais, plurais, permanentes, autônomos, formados por representantes da sociedade civil e poder público, cuja atribuição é a de propor diretrizes das políticas públicas, fiscalizá-las, controlálas e deliberar sobre elas" (NARHA, 2005, p. 1). Como resultado, os conselhos surgem como mais um mecanismo de participação política direta, exigindo um diálogo entre sociedade e governo sobre a formulação e implementação de políticas públicas, bem como a alocação de recursos para viabilizar tais ações. Esses conselhos podem ser encontrados em diferentes áreas, como saúde, educação, meio ambiente, cultura, entre outras (ALVES; SOUZA, 2018). Dedicaremos a próxima seção para falar dos Conselhos, uma vez que são os objetos desta tese.

A vasta literatura sobre as IPs deixa clara a ampliação dos espaços públicos pós processo de redemocratização brasileira, especialmente desde o primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva, que assumiu o cargo em janeiro de 2003. Além dos Conselhos, ganham destaque as Conferências de Políticas Públicas que, já no primeiro ano do governo Lula, tornaram-se um dos principais instrumentos de participação social, tendo os seus temas multiplicados. Ao todo, durante o período de 2003 a 2010 (período do governo Lula), foram realizadas 74 conferências nacionais. As conferências são consideradas um dos mais promissores formatos da democracia participativa, já que apresentam uma ligação direta entre as políticas públicas e a participação popular (AVRITZER, 2010; FARIA, 2011; ROMÃO, 2015).

Conceituamos conferências públicas como arenas públicas de participação e deliberação sobre as diretrizes gerais de determinadas áreas de políticas públicas, sendo organizadas tematicamente, envolvendo o governo e a sociedade civil. Embora não sejam uma novidade no contexto brasileiro, a natureza, a composição e a extensão das conferências atuais estimulam o interesse de estudiosos da democracia participativa (SANTOS; POGREBINSCHI, 2010; CUNHA, 2012).

Remontamos a criação das conferências à edição da Lei nº 378, de 13 de janeiro de 1937, no governo de Getúlio Vargas, onde essas tinham por objetivo auxiliar o GF (Governo Federal) a tomar decisões que envolviam as atividades relacionadas à saúde, além de norteá-lo no cumprimento dos serviços de saúde em nível local. A lei definiu que os encontros seriam convocados pelo Presidente da República e teriam a participação de representantes do governo dos três níveis da Federação e de representantes dos grupos sociais relacionados a temática da Conferência (SAYD; VIEIRA JUNIOR; VELANDIA, 1998).

Desde então, as conferências têm sido convocadas por decreto presidencial e têm sido realizadas pelos Ministérios ou Secretarias da área, com o apoio do Conselho a eles vinculado. Nos dois governos Lula, esses espaços passaram a contar também com o suporte da Secretaria Geral da Presidência da República (SGPR) tanto na organização dos encontros, como no diálogo com o Governo Federal. Assim, as conferências se tornaram as principais instâncias de proposição de novas diretrizes de políticas públicas para compor o Plano Plurianual de Ação (PPA) do governo e de monitoramento e avaliação das ações governamentais nas três esferas da Federação (PETINELLI, 2011, p. 231).

Avritzer (2013) observa que, apesar de as conferências nacionais terem sido criadas na década de 1930, em 2013 eram consideradas inovadoras no cenário democrático brasileiro já que, até então, a participação social se concentrava nos municípios, com o OP e os conselhos gestores. Neste sentido, as conferências expandiram consideravelmente a participação política da população. Essa expansão quantitativa se traduz em consequências importantes, como a capacidades das conferências em colocar em pauta inovações introduzidas pelo governo federal.

Sobre a criação das conferências nacionais na década de 1930, é importante ressaltar a diferença no papel que elas desempenhavam entre a época de Getúlio Vargas, quando funcionavam como braço administrativo do Estado, e o período pós-Constituição de 1988, quando se tornaram parte integrante da gestão pública democrática. Na era de Getúlio Vargas, as conferências eram frequentemente utilizadas como instrumentos do Estado para promover políticas e decisões governamentais, muitas vezes refletindo uma abordagem mais centralizada e autoritária.

Após a promulgação da Constituição de 1988, as conferências passaram a desempenhar um papel diferente na democracia brasileira. Elas se transformaram em espaços de participação cidadã e debate público, onde diversos setores da sociedade poderiam contribuir ativamente para a formulação de políticas públicas. Nesse novo contexto, as conferências se tornaram uma ferramenta essencial para promover a democracia participativa, permitindo que a sociedade civil desempenhasse um papel mais significativo na tomada de decisões governamentais.

Portanto, a mudança na função das Conferências ao longo do tempo reflete a transição do autoritarismo para a democracia no Brasil, representando uma evolução importante no sistema político e na participação pública na formulação de políticas.

Uma das principais características das conferências é que elas possuem etapas municipais, estaduais e, por fim, nacionais, com dinâmicas participativa, deliberativa e representativa. Além de reguladas por lei, as conferências possuem seus regimentos internos, que regem os objetivos das reuniões, os temas a serem debatidos, as etapas e datas dos debates, o número e a composição dos representantes estaduais e não estatais (delegados) por Unidade Federativa, o processo deliberativo e as orientações gerais para formulação e encaminhamento das propostas aprovadas (PETINELLI, 2011).

A expansão quantitativa das IPs deu origem a outra discussão, qual seja, a importância de analisar também a dimensão qualitativa dessas arenas, os seus resultados, e, sobretudo, como fazer isso. O debate sobre o problema da efetividade, em que pese não ser recente, continua atual na literatura brasileira. De acordo com Santos e Avritzer (2015, p. 34), "a proliferação de mecanismos de participação não é garantia de que o espaço político democrático esteja sendo ampliado", e, portanto, é importante avaliar os resultados dessas arenas para garantir a qualidade da participação.

Pogrebinschi e Santos (2011) analisaram o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional, chegando à conclusão de que, a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), nota-se a influência das IPs na produção legislativa, com projetos de leis, leis aprovadas, projetos de emendas à CF e emendas à CF aprovadas. Esta influência, apesar de se iniciar no governo FHC, cresceu de forma intensa no governo Lula. Para aumentar a margem de segurança dos resultados, os autores analisaram a produção legislativa que ocorreu em até um ano após as conferências analisadas, já que, passado esse tempo, a produção legislativa pode já não estar vinculada às demandas das conferências públicas. Conforme aponta Gurza Lavalle (2011, p. 41) "quanto mais distante for a causa do efeito, mais difícil é mostrar que existe uma conexão".

O problema da efetividade das IPs é um tema recorrente na literatura brasileira, como destaca Bohn (2017, p. 38): "a efetividade é um aspecto crítico das IPs que deve ser levado em consideração para avaliar sua contribuição para o fortalecimento da democracia". Assim, é necessário buscar formas de avaliar a efetividade das IPs, seja por meio de indicadores quantitativos ou qualitativos, para garantir que essas arenas de participação estejam cumprindo seu papel democrático.

Dentre a diversidade de IPs existentes, esta tese visa contribuir com os estudos sobre os Conselhos Gestores, em diálogo com a vasta agenda que trata a questão da efetividade das IPs. Nesse contexto, é essencial que abordemos o tema da efetividade e as principais metodologias apresentadas até o momento na literatura, antes de aprofundarmos o debate sobre os Conselhos.

## 2.2. Efetividade das Instituições Participativas: metodologias de avaliação

A efetividade das IPs é um tema que tem atraído a atenção de pesquisadores de todo o mundo, apesar das dificuldades em se encontrar uma técnica que possa medir com precisão essa efetividade. Para essa agenda de pesquisa, não basta dizer que a participação da sociedade é um meio efetivo para promover mudanças sociais, mas sim, investigar a capacidade das instituições participativas de efetivamente implementar mudanças significativas.

É importante ressaltar que a questão sobre técnicas para mensurar efetividade precisa, necessariamente, estar informada de uma pergunta inicial: efetividade com relação a quê? Martelli e Coelho (2021) afirmam que há na literatura uma falta de consenso sobre os efeitos esperados da participação, seja em termos sociais, institucionais, quantitativos, subjetivos ou qualitativos. Muitas vezes, o termo "efetividade" é utilizado, mas sem uma definição clara do que se pretende avaliar. Isso pode levar a conclusões negativas sobre a efetividade de uma IP ao avaliar apenas uma dimensão, ignorando outras questões relevantes, ou ao exigir que uma IP cumpra funções para as quais não foi criada. Além disso, a falta de clareza na avaliação pode levar a confusões entre efetividade e eficácia, avaliando processos em vez de impactos. Definir o que se avalia é crucial para evitar conclusões negativas, no sentido de direcionar esforços para melhorar a efetividade das IPs.

Considerando as várias possibilidades para mensuração da efetividade das IPs, Almeida (2017) afirma que a análise das experiências de participação no Brasil pode ser abordada em quatro dimensões gerais de efetividade: (1) participação e deliberação: análise da efetividade interna das experiências participativas, inicialmente orientadas pelo conceito de democracia participativa, essas abordagens visam unir a democratização do processo à eficácia dos resultados; (2) implementação: a análise da efetividade, no sentido mais estrito, concentra-se em avaliar o impacto nas políticas públicas e na prestação de serviços públicos; (3) representação: análise da compreensão das dinâmicas representativas que surgem das experiências frequentemente rotuladas como participativas e (4) articulação: análise referente aos desafios de coordenação entre os mecanismos existentes, os diversos órgãos do Estado, diferentes níveis de governo, áreas de políticas públicas, especialmente na esfera da política

econômica, e outras arenas e atores envolvidos na participação. Essas dimensões não são isoladas, mas interagem entre si, como se evidencia no debate sobre a articulação sistêmica entre atores e espaços de participação e representação. Elas abordam a busca pela efetividade tanto no âmbito das dinâmicas internas dos processos como nos resultados das políticas, além de explorar a complexa relação entre as dinâmicas internas, o sistema político e a sociedade.

Vick e Gurza Lavalle (2020) afirmam que, no Brasil, a agenda da efetividade surgiu como resposta a um duplo desafio – cognitivo e político. Por um lado, a emergência desse conjunto de inovações democráticas, em particular os conselhos gestores e as conferências nacionais, tornaram-nas integrantes do sistema de funcionamento de diversas políticas públicas, particularmente as de cunho social, desafiando o campo da participação, tradicionalmente orientado a questionar a democratização, atores sociais e emancipação. O desafio passa a ser avaliar o funcionamento das IPs junto ao campo de políticas públicas, questionando quais seriam, de fato, os efeitos das IPs no ciclo de políticas públicas, aproximando, assim, essas duas agendas. Por outro lado, com o aumento da sua prevalência, as preocupações se tornaram mais focadas nas questões relacionadas às limitações de eficiência e efetividade dessas inovações democráticas. À medida que as IPs se tornaram mais comuns, a ênfase mudou de admiração e apoio para questionamentos sobre o quão eficazes e efetivas elas são em alcançar seus objetivos.

Segundo Avritzer (2002b), a aferição da efetividade é fundamental para garantir a continuidade dessas iniciativas e para que elas sejam mais bem aceitas pela sociedade. Além disso, a avaliação também é uma ferramenta importante para identificar problemas e buscar soluções para melhorar a efetividade das instituições participativas. Assim, conhecer a efetividade das IPs é fundamental para sua consolidação e proteção contra possíveis tentativas de desmonte. O autor destaca que a avaliação da efetividade deve ser realizada levando em consideração as particularidades de cada iniciativa. É necessário avaliar não apenas os resultados tangíveis, como a execução de obras, mas também a capacidade das instituições participativas de promover a inclusão social e de ampliar a participação política dos cidadãos.

Souza (2006, p. 72) destaca que a avaliação é fundamental para garantir a qualidade das políticas públicas e para que elas sejam mais efetivas e eficientes. Além disso, a avaliação também é importante para garantir a transparência e a *accountability* das instituições participativas. A avaliação das instituições participativas, em particular, é importante para que elas possam cumprir suas funções de forma eficiente e efetiva. Conforme destaca a autora "a avaliação pode indicar o grau de efetividade, eficácia, eficiência e equidade da participação e

do controle social". Isso significa que a avaliação pode ajudar a identificar se as instituições participativas estão realmente cumprindo seus objetivos e se estão sendo conduzidas de forma justa e equitativa. Nesse sentido, a avaliação é uma ferramenta importante para o aprimoramento e fortalecimento das instituições participativas e das políticas públicas em geral. "Avaliar é, pois, um ato de responsabilidade social e política que deve ser uma rotina dos governos e das organizações da sociedade civil comprometidas com a democracia participativa" (SOUZA, 2006, p. 73).

Começam a surgir, então, estudos sobre a efetividade das IPs com variadas técnicas de avaliação que, até hoje, tentam estabelecer uma relação de causa e efeito entre o desempenho das IPs e o das políticas públicas. Descobrir essa relação, no entanto, tem se mostrado bastante desafiador, já que esses campos são permeados de inúmeras variáveis, internas e externas, que podem interferir no resultado.

As características de um país como o Brasil, com dimensões continentais e mais de 5.000 municípios operando em ambientes heterogêneos e desiguais, ainda representam desafios significativos para a compreensão dos princípios de tomada de decisão e funcionamento das instituições participativas (IPs) no nível subnacional, ou seja, são grandes os desafios para compreender as variações que ocorrem ao longo do tempo na forma como essas instituições executam (ou não executam) a agenda, considerando as diversidades regionais e de setores de políticas, como mostraremos a seguir. O desenvolvimento de diagnósticos mais abrangentes continua sendo um desafio para a agenda da efetividade (ALMEIDA et al., 2022).

De acordo com Gaventa e McGee (2010), a efetividade das instituições participativas pode ser avaliada através de diferentes critérios, tais como a inclusão, a influência, a transformação e a responsividade. Para os autores, é importante que as instituições participativas promovam a inclusão de diferentes grupos sociais, garantindo que as vozes dos mais vulneráveis sejam ouvidas. Além disso, as instituições devem ter a capacidade de influenciar as decisões políticas, transformar as relações de poder e ser responsivas às demandas da sociedade.

Avaliar em que medida as IPs respondem a esses objetivos é fundamental, pois, como diz Dryzek (2000), a participação da sociedade não é uma garantia de mudança social significativa, uma vez que a participação pode ser limitada e não levar a mudanças efetivas nas políticas públicas. O autor argumenta que a participação pode ser manipulada pelas elites políticas, limitando sua capacidade de transformação social.

Para Gurza Lavalle, Voigt e Serafim (2016), o avanço significativo na produção de conhecimento sobre as IPs, em especial os Conselhos Gestores, deveu-se principalmente à pesquisa qualitativa, que acompanhou a própria evolução do objeto e decifrou suas características emergentes. Esforços de pesquisa recentes fornecem uma compreensão da função dos conselhos, sensível às suas nuances sociopolíticas e históricas. No entanto, a caracterização dos alcances e limitações dessas instituições, muitas vezes baseada em estudos de caso, tem assumido o status de conjecturas ou implicações plausíveis - por derivarem de ricos diagnósticos -, mas sem fundamentos sólidos que permitam generalizações. Embora os estudos de caso tenham suas vantagens, verticalizam o conhecimento à custa de sua generalização.

A efetividade das IPs dependerá do conhecimento que os envolvidos no processo têm dos resultados que elas produzem, sendo fundamental comprovar objetivamente tais resultados para garantir a sua consolidação. Contudo, aferir os resultados das IPs é uma tarefa difícil nas ciências sociais e no estudo das políticas públicas, havendo uma grande distância entre postular efeitos e aferi-los. Essa dificuldade é ainda mais dramática no caso das IPs, dado que elas têm uma história recente, o que resulta em um debate pouco desenvolvido entre a participação e o campo prático-teórico de avaliação de políticas públicas (ROMÃO; MARTELLI, 2013).

Para minimizar riscos de imprecisões nas avaliações de efetividade das IPs, alguns dos principais autores do campo da participação propõem algumas metodologias de avaliação, dentre elas metodologias quantitativas, como a que será usada nesta tese. Destaca-se que, comprovar a efetividade das IPs para justificar sua necessidade no Estado tornou-se um objetivo impulsionado pelo dilema de um possível desmonte em seu aparato em caso da troca de governo, o que de fato ocorreu após a saída do Partido dos Trabalhadores do governo federal. Aberta a agenda da efetividade, os estudos se ampliaram passando a englobar também problemas menos conjunturais, como o potencial das IPs em trazer inovações democráticas (ZITELL, 2007; VICK; GURZA LAVALLE, 2020).

Avritzer (2011) lembra que a questão da efetividade atraiu pesquisadores brasileiros não apenas interessados na efetividade da participação, como também na efetividade da deliberação, já que, na mesma época, a bibliografia internacional se mostrava preocupada com as características da democracia deliberativa.

Estes estudos passaram a envolver a tentativa de identificar empiricamente elementos deliberativos em algumas das instituições participativas (IPs) mais importantes existentes no Brasil. Assim, algumas tentativas de identificar os

elementos deliberativos em diversos conselhos foram realizadas por diferentes pesquisadores. (AVRITZER, 2011, p. 14).

Quando se fala em efetividade da deliberação, pressupõe-se a capacidade das IPs em dar voz à sociedade civil, produzindo decisões a partir de debates inclusivos, igualitários, plurais e publicizados, assim, a literatura também traz o termo "qualidade do processo deliberativo" (ALMEIDA; CUNHA, 2011; FARIA; RIBEIRO, 2011; ALMEIDA et al., 2022).

Nesta seção apresentaremos, de modo abrangente, estratégias (metodologias) de avaliação da efetividade das IPs tanto no que diz respeito à efetividade de resultados, quanto à efetividade deliberativa, apesar de a pesquisa empírica tratar apenas do primeiro viés. Por ambos os casos, temos o objetivo de trazer elementos que mostrem a importância das IPs no aparato participativo brasileiro.

Para apresentar as principais técnicas de avaliação da efetividade das IPs, tomaremos como marco o ano de 2010, mais precisamente os dias 12 e 13 de maio daquele ano, quando o IPEA, em parceria com o Projeto Democracia Participativa da Universidade Federal de Minas Gerais, liderado pelo pesquisador e professor Leovardo Avritzer, reuniu diversos pesquisadores e interessados no tema da participação para debater a agenda da efetividade das IPs, o que resultou na obra Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação, coordenado por Roberto Rocha C. Pires (POCHMANN, 2011).

Com relação à efetividade da deliberação, começamos analisando as metodologias propostas por Almeida e Cunha (2011) e Faria e Ribeiro (2011). De acordo com Avritzer (2011), as autoras tentam investigar o processo de tomada de decisão, perguntando-se quem toma as decisões dentro dos conselhos e como são tomadas essas decisões. Cunha e Almeida (2011) e Faria e Ribeiro (2011) usam técnicas de pesquisa qualitativa para investigar, por exemplo, se houve propostas dos membros da sociedade civil e se essas foram ou não debatidas internamente nos conselhos (AVRITZER, 2011).

Para Almeida e Cunha (2010, pp. 111), a qualidade do processo deliberativo emerge como uma dimensão de análise que pode e deve ser acoplada a outras dimensões, como o desenho institucional e o contexto em que operam as IPs, para melhor compreender as variáveis que influenciam os resultados. As autoras apresentam uma metodologia de avaliação da qualidade deliberativa, "expondo seus princípios essenciais e algumas variáveis que podem influenciar positiva ou negativamente a qualidade dos fóruns participativos". Para isso, apresentam 11 princípios tidos pelos deliberacionistas como essenciais para a criação, organização e o funcionamento de fóruns deliberativos. São eles: (1) Igualdade de participação;

(2) Inclusão deliberativa; (3) Igualdade deliberativa; (4) Publicidade; (5) Reciprocidade/razoabilidade; (6) Liberdade; (7) Provisoriedade; (8) Conclusividade; (9) Não tirania; (10) Autonomia e (11) *Accountability*.

Os princípios da igualdade de participação, igualdade deliberativa, inclusão deliberativa, publicidade, razoabilidade e liberdade são os que aparecem quase que de forma unânime entre os deliberacionistas. Dada a natureza deliberativa dos OPs e conselhos gestores de políticas e a associação desses órgãos com experiências participativas que ajudam a sustentar e orientar a definição dos participantes da deliberação — para não mencionar as características marcadamente desiguais que informam a sociedade brasileira e excluem a participação em tais órgãos —, aqui estão alguns dos princípios que devem orientar a análise dessas IPs (ALMEIDA; CUNHA, 2011).

Assim, entende-se que a qualidade dos processos deliberativos realizados nos OPs e conselhos de políticas pode ser verificada a partir da ideia de efetividade deliberativa, que corresponde à sua capacidade de produzir resultados relacionados às funções de debater, decidir, influenciar e controlar determinada política pública. Essa efetividade se orienta pelos princípios da teoria e se expressa na institucionalização dos procedimentos, na pluralidade da composição, na deliberação pública e inclusiva, na proposição de novos temas, no controle e na decisão sobre as ações públicas e na igualdade deliberativa entre os participantes. (ALMEIDA; CUNHA, 2011, p. 113).

Faria e Ribeiro (2010) vão ao encontro de outro grupo de estudos que analisou as regras de funcionamento das IPs (TATAGIBA, 2004; FARIA, 2007; FARIA; RIBEIRO, 2010), com a perspectiva de que tais regras podem tanto revelar se os princípios orientadores que inspiraram o estabelecimento de tais instituições estão em vigor como ajudar a acelerar sua realização. Isso ocorre porque as regras e procedimentos servem tanto como catalisadores quanto como restrições à ação.

Estes tipos de estudos usam a análise documental para tentar mostrar que as diferenças nas normas e, por extensão, no desenho institucional, têm um impacto sobre o quão bem elas funcionam. As autoras mostram, "por meio de um conjunto de regras empiricamente analisadas por trabalhos diversos, como as variáveis institucionais podem impactar as dinâmicas participativas, deliberativas e representativas dessas instituições" (FARIA; RIBEIRO, 2011, p. 126).

É possível afirmar, de acordo com Fung (2004), que o desenho institucional pode ter um efeito em quatro aspectos diferentes: (1) na natureza da participação em termos de participação, perspectivas e qualidade da deliberação; (2) na capacidade de informar

representantes e cidadãos e de fomentar a educação para a cidadania; (3) na natureza do controle dos cidadãos sobre as ações do Estado e (4) na capacidade de mobilizar a participação da sociedade civil. A estrutura institucional determina quem pode participar, quem tem voz e voto, como os tópicos são debatidos, quais temas são discutidos, quais recursos de informação estão disponíveis para os participantes e como os membros são selecionados, entre outras coisas. Estes estudos destacam regras derivadas de documentos específicos que regem essas instituições (FARIA; RIBERO, 2011).

Faria e Ribeiro (2011) então propõem uma metodologia pautada nos quatro aspectos elencados por Fung (2004) para avaliar a qualidade da participação e deliberação das OPs. A Figura 2 sintetiza essa metodologia.

**Figura 2.** Indicadores para avaliação da qualidade da participação e de deliberação das IPs segundo Faria e Ribeiro (2011)

Institucionalização dos conselhos	Tempo de existência dessas instituições
	Existência de uma estrutura organizacional
	Frequência de reuniões obrigatórias
Potencial inclusivo e democratizante	Composição, a pluralidade e a proporcionalidade nos conselhos.
	Regras sobre o processo decisório
Dinâmica do processo decisório	Presença de comissões cuja função é qualificar cognitivamente o debate
	Previsão de conferências que possibilitam a troca de informação entre diferentes atores com perspectivas diversas, qualificando a atuação dos conselheiros
Representação no interior dos	Definição de entidades que têm acento nessas instituições
conselhos	Número de cadeiras destinadas a cada segmento
	Formas pelas quais estas definições ocorrem

Fonte: Adaptado de Faria e Ribeiro (2011)

Na lógica dos estudos de caso se insere também o trabalho de Côrtes (2011a), que se propõe a avaliar a efetividade das IPs com relação ao nível de acesso a bens e serviços públicos municipais no Brasil. O trabalho de Cortês é uma referência muito importante nesta tese, uma

vez que utilizamos da metodologia que a autora propõe para medir o nível de acesso a bens e serviços, juntamente com a proposta de Vaz e Pires (2011).

Cortês (2011a) sugere algumas dimensões analíticas que permitiriam ver esses efeitos potenciais e avalia que a estratégia é necessária porque estudiosos das áreas de políticas públicas e IPs têm dado pouca atenção ao tema, o que se deve, em grande parte, aos desafios metodológicos que os pesquisadores têm ao tentar isolar a variável IP para associá-la às mudanças na disponibilidade de recursos públicos. Conclui que, apesar desse desafio, o nível de institucionalização das IPs em muitas instâncias do Brasil justifica uma tentativa de compreender os efeitos dessas instituições nas políticas públicas.

Para que se possa verificar o impacto das IPs sobre bens e serviços públicos, as informações devem: i) ser apresentadas como proporções sobre a totalidade da população que deveria ter acesso; ii) abranger de forma sistemática cada um dos municípios do país; iii) se referir aos períodos de tempo anterior e posterior ao funcionamento das IPs; e iv) se referir àqueles bens e serviços que são oferecidos em todo o país. A comparação entre os municípios deve considerar estratos de municípios de fato comparáveis. Os estratos podem levar em conta, entre outros fatores, tamanho da população, características político-institucionais (como o tempo de criação do município), tamanho do Produto Interno Bruto (PIB), tipo de PIB (o peso relativo da indústria e dos serviços, por exemplo), índice de Gini, proporção da arrecadação própria municipal. Isso porque é possível supor que haja uma relação entre tamanho da população, grau de solidez das instituições políticas, nível de riqueza, grau de diversificação econômica, nível de desigualdade social e capacidade de arrecadação de tributos com os tipos de serviço oferecidos. Um pequeno município, com economia predominantemente agrária, com pequena capacidade de arrecadação própria tende a oferecer apenas bens e serviços básicos. Uma capital de estado, por sua vez, concentra a oferta de bens e serviços complexos. (CORTÊS, 2011a, p. 80).

Para coletar dados e informações sobre os municípios, Cortês (2011a) sugere que sejam utilizadas fontes como o IBGE, com destaque para a MUNIC, PNUD, ministérios, etc. Assim, as informações sobre nível de acesso a bens e serviços públicos municipais devem vir destas fontes confiáveis, como o IBGE e Ministérios, para então ser possível obter indicadores e relacioná-los ao desempenho das IPs.

Na mesma lógica da metodologia proposta por Côrtes (2011a) se insere aquela proposta por Vaz e Pires (2011), com a diferença de que esses últimos sugerem que a análise do nível de acesso a bens e serviços públicos seja feita através da metodologia de pares contrafactuais de municípios. A metodologia de análise de pares contrafactuais é uma abordagem utilizada em avaliações de políticas públicas que buscam entender o impacto da política em questão, comparando o que aconteceu de fato com o que poderia ter acontecido caso a política não tivesse sido implementada.

Essa abordagem utiliza como base a ideia de 'contrafactual', ou seja, uma situação hipotética que não ocorreu, mas que é usada como referência para a análise do impacto da política pública. Nesse sentido, a metodologia de análise de pares contrafactuais busca comparar os resultados obtidos pela implementação da política com um cenário hipotético em que a política não teria sido implementada, mas em que todas as outras condições seriam mantidas iguais.

A metodologia de pares contrafactual pode ser utilizada em diferentes contextos, como na avaliação de políticas de saúde, educação, assistência social, entre outras. Para aplicá-la, é necessário selecionar um grupo de indivíduos ou de regiões que tenham características similares e que possam ser comparados. Por exemplo, para avaliar o impacto de um programa de transferência de renda em uma região, pode-se selecionar outra região com características semelhantes, mas que não tenha recebido o programa, e comparar os resultados entre essas duas regiões (VAZ; PIRES, 2011; VAZ, 2011; SOUZA, 2021).

Neste sentido, Vaz e Pires (2011) propõem comparar pares de municípios em que um deles tenha a IP e o outro não, ou que um deles tenha a IP em pleno funcionamento (com alto grau de institucionalização) e o outro, a mesma IP, mas com baixo grau de institucionalização e, a partir disso, avaliar os indicadores de nível de acesso a bens e serviços públicos municipais. A metodologia de análise de pares contrafactuais é considerada uma abordagem robusta e efetiva para avaliação de políticas públicas, uma vez que permite a comparação de resultados em condições semelhantes e ajuda a identificar o impacto real da política em questão, sem ser influenciado por outras variáveis.

No entanto, é importante ressaltar que a aplicação dessa metodologia requer uma coleta rigorosa de dados e uma análise cuidadosa dos resultados, para que as conclusões obtidas sejam confiáveis e válidas. O cuidado deve estar em escolher pares de municípios semelhantes do ponto de vista demográfico, econômico, social, político e etc. Essa metodologia proposta pelos autores é utilizada nesta tese e explicada na sua introdução.

Coelho (2011) também apresenta uma metodologia comparativa de análise de processos participativos, que surgiu de um estudo comandado pelo Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP) sobre as condições em que o engajamento brasileiro e a inovação institucional contribuem para promover o governo participativo. Existem duas principais conclusões dessa pesquisa global que se aplicam a qualquer pessoa interessada em experiências participativas. A primeira é que procedimentos organizacionais inovadores, cidadãos mobilizados e funcionários públicos comprometidos são necessários para mecanismos de participação bem-sucedidos. A segunda conclusão decorre da compreensão de

que a gestão participativa levanta questões de distribuição de poder. É, portanto, de extrema importância garantir que uma ampla variedade de atores, incluindo grupos socialmente marginalizados ou não organizados, estejam representados nestes espaços participativos.

Com base nessas duas conclusões, a autora propõe um modelo metodológico comparativo de avaliação das IPs, que distingue quatro dimensões das experiências institucionalizadas de participação social: (1) <u>inclusão:</u> para caracterizar aqueles que são incluídos e o nível de diversidade entre os participantes de acordo com características sociodemográficas, políticas e afiliatórias; (2) <u>participação:</u> para descrever o processo através do qual a agenda de trabalho é estabelecida, as discussões são estruturadas, acordos são alcançados e desacordos são resolvidos; (3) <u>debates:</u> para determinar quais temas estão na ordem do dia, o que foi discutido e como novas ideias foram desenvolvidas e (4) <u>conexões:</u> para descrever os laços entre as entidades e os poderes executivo e legislativo nos níveis local, estadual e federal, bem como entre outros fóruns participativos, instituições do setor e organizações do setor público e privado (COELHO, 2011).

Coelho (2011) propõe indicadores a serem avaliados em cada uma das quatro dimensões apresentadas e sugere que o modelo seja usado para fazer comparações em experiências participativas. Havendo determinado indicador, é atribuído o valor 1 para essa experiência e, não havendo, é atribuído o valor 0. Para se chegar aos valores dicotômicos de 0 e 1, no entanto, duas considerações precisam ser feitas.

A primeira é que para características como sexo, idade ou raça, determina-se o perfil demográfico de cada município, comparando-se a distribuição nos conselhos com a distribuição na população correspondente; uma distribuição dentro de 10 pontos percentuais para mais ou para menos da distribuição da população é considerada compatível. De acordo com o critério adotado, atribui-se o valor 0 ou 1 a um conselho cujas características sejam semelhantes às da população em geral. Por exemplo, atribuímos aos conselhos o valor 1 se sua distribuição por sexo coincide com a da população em geral, e o mesmo valor aos conselhos quando baixos níveis de escolaridade foram representados no perfil demográfico.

Este procedimento foi fundado na presunção de que garantir um grupo com equilíbrio de gênero e uma representação considerável de participantes de baixa renda é de suma importância. A segunda é que, para avaliar a articulação dos conselhos com os gestores do setor saúde, foram levantados os nomes dos gestores mencionados em entrevistas e atas de reuniões dos conselhos em estudo e atribuído o valor 1 aos concelhos onde tais referências ocorreram com maior frequência do que a média (COELHO, 2011).

Pogrebinschi e Santos (2011, p. 278) apresentam e implementam um modelo de análise da efetividade das conferências públicas. Primeiro definem um critério para classificar quais conferências, realizadas entre 1988 e 2009, entrariam no universo da pesquisa. "Adotamos como critério classificatório geral os indícios comprobatórios do caráter a) deliberativo; b) normativo e c) nacional da conferência". A respeito do caráter deliberativo, a análise do material das conferências se concentrou em identificar atividades de deliberação que envolvessem troca de argumentos e busca de entendimento mútuo, com o objetivo de formular diretrizes para políticas públicas.

Somente as conferências que previam um período de deliberação em sua programação e culminavam em uma plenária final, na qual os resultados eram aprovados pelos participantes, foram consideradas na pesquisa. No que se refere ao caráter normativo, a análise do material buscou identificar o documento final da conferência, como um relatório ou conjunto de resoluções separadas. Verificou-se se o documento final refletia as deliberações ocorridas nas várias instâncias e se havia sido aprovado em uma plenária que contasse com todos os participantes com direito a voto.

Quanto ao caráter nacional da conferência, a preocupação foi garantir que ela servisse como espaço para gerar insumos voltados à formulação de políticas públicas para todo o país. Verificou-se se a conferência nacional havia sido precedida por etapas intermediárias, como conferências municipais e estaduais, conferências regionais, conferências livres ou, em alguns casos, conferências virtuais. Buscou-se assegurar que o debate sobre políticas partisse do plano local para o nacional, resultando em um documento normativo que refletisse demandas universais originadas em questões particulares (POGREBINSCHI; SANTOS, 2011).

Após, os autores realizaram uma nova classificação, mantendo no universo da pesquisa apenas as diretrizes que demandariam ação do poder legislativo, como, por exemplo, diretrizes que demandam regulamentação de leis. Assim, analisaram os seus desdobramentos, ou seja, as ações legislativas cujas diretrizes partiram dessas conferências, que ocorrem até um ano após as conferências analisadas, já que, passado esse tempo, na visão dos autores, as ações podem já não estar vinculadas às demandas das conferências pública (POGREBINSCHI; SANTOS, 2011).

Também olhando Conferências, Petinelli Silva (2018) propõe um modelo que avalia o impacto dos diferentes atores presentes em conferências de políticas públicas no resultado final do processo decisório, medido pelas propostas aprovadas e incorporadas aos programas governamentais. A autora supõe que a interação entre atores governamentais e não-

governamentais, bem como a interação entre atores não-governamentais, influenciam a capacidade de cada ator na respectiva política. A pesquisa em questão busca verificar se uma interação mais cooperativa favorece a reprodução da capacidade de influência de cada ator, enquanto uma interação mais competitiva tenderia a gerar uma capacidade de influência diferente da alcançada na conferência e mais equilibrada na política setorial.

O estudo examinou seis conferências de políticas públicas - a Conferência de Aquicultura e Pesca, a de Cidades, a de Meio Ambiente, a Conferência de Esporte, a de Políticas para Mulheres e a de Políticas de Promoção da Igualdade Racial - e comparou as propostas aprovadas com os programas governamentais dos anos seguintes, verificando a capacidade de influência de cada ator na política setorial a partir das propostas de seu interesse. Os resultados mostraram que a capacidade de influência de cada ator na política varia e é afetada pela dinâmica política da área em que atua, e concluiu que, embora as conferências sejam espaços potencialmente inclusivos, elas podem gerar resultados pouco representativos dos atores nela presentes, em decorrência da forma como se combinam seu desenho e a dinâmica política da área em que é realizada (PETINELLI SILVA, 2018).

Assim, essa influência é determinada pela dinâmica política da área em que atua. Cada política setorial tem uma rede de atores com repertórios de ação política específicos, o que leva a dinâmicas políticas únicas. Nas políticas setoriais com poucos grupos de interesse atuando de forma cooperativa, o poder é mais concentrado e os custos de coordenação são menores, favorecendo a capacidade de influência de cada ator. Já em políticas setoriais com um conjunto amplo e diversificado de atores, a capacidade de influência de cada ator tende a ser menor devido à maior dispersão do poder. Isso resulta em custos de coordenação mais elevados e, consequentemente, reduz ainda mais a capacidade de influência de cada ator.

Petinelli Silva (2018), ao analisar a capacidade de influência dos atores em relação às propostas aprovadas nas conferências, observou que a dinâmica política teve um impacto significativo na variação da capacidade de influência dos atores nas políticas públicas. Foi constatado que a capacidade de influência dos atores na política de aquicultura e pesca foi muito próxima à influência nos programas da política, o que foi semelhante nas políticas para mulheres e de promoção da igualdade racial, onde os atores mais influentes nas áreas lograram êxito tanto na conferência quanto na política. Por outro lado, na política urbana, de meio ambiente e de esporte, a disputa acirrada entre os atores levou a perdas de influência para alguns e ganhos para outros, resultando em uma variação mais expressiva na capacidade de influência dos atores entre a conferência e a política.

No entanto, diferentemente do suposto, esse trade-off não gerou uma distribuição mais equilibrada da capacidade de influência de cada ator na política. Pelo contrário, o poder relativo de influência de cada grupo na conferência se reproduziu no processo de políticas: os atores mais influentes na 1ª Concidades, 1ª CMA e 1ª CE também influenciaram mais a política urbana, de meio ambiente e de esporte a partir das propostas aprovadas nos processos conferencistas. (PETINELLI SILVA, 2018, p. 23).

Em grande parte, como aponta Petinelli Silva (2018), esse resultado pode ser explicado ao considerarmos o contexto político-institucional durante o primeiro mandato do presidente Lula, entre 2003 e 2006. Nesse período, houve uma grande presença de atores da sociedade civil ocupando cargos de alto escalão no governo, e diversas iniciativas participativas foram implementadas na produção de políticas públicas.

Segundo D'Araújo (2009) e Abers, Serafim e Tatagiba (2014), esses ativistas defenderam suas causas e aliados políticos, além de terem buscado criar e fortalecer espaços participativos para promover e legitimar suas propostas políticas. Essa atuação parece ter resultado na reprodução, na política setorial, da capacidade de influência dos diferentes atores societais presentes na conferência.

Martelli, Tonella e Coelho (2021) criaram indicadores para mensurar a efetividade das capacidades estatais, definidas por eles como estruturas socioestatais de políticas públicas. Na pesquisa, os autores colocam em questão a extensão em que o poder do Estado pode garantir meios para o sucesso de processos participativos que ganharam impulso sob governos petistas e centram-se no quadro institucional de dez áreas de políticas públicas: Assistência Social, Cultura, Direitos Humanos, Educação, Esportes, Meio Ambiente, Mulher, Saúde, Segurança Alimentar e Segurança Pública. As estruturas técnicas e administrativas nos níveis nacional e subnacional, como ministérios e secretariados, políticas e orçamentos nacionais e estatais, são verificadas. Além disso, o potencial para os arranjos do Estado nas esferas política e participativa é determinado por análise da presença ou ausência de conselhos e conferências nos níveis nacional e subnacional para cada uma das dez áreas de políticas públicas.

Desta forma, com o objetivo de comparar diferentes setores de políticas públicas, foram criados dois índices, o Índice de Estrutura Institucional (IEI) e o Índice de Arquitetura Participativa (IAP), que avaliam, respectivamente, o arranjo técnico-administrativo, "que contempla as competências dos agentes do Estado para levar a efeito suas políticas, produzindo ações coordenadas e orientadas para a produção de resultados" e o arranjo político relacional, que "se refere às habilidades da burocracia do Executivo em expandir os canais de interlocução, negociação com os diversos atores sociais, processando conflitos e prevenindo a captura por

interesses específicos" (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2018 apud MARTELLI; TONELLA; COELHO, 2021, p. 267).

Os indicadores foram estabelecidos com base em dados obtidos pelas pesquisas Munic e Estadic (2014) do IBGE. Para criar os índices, os autores usaram variáveis como: quantidade de Conferências Nacionais realizadas; existência e ano de criação de Conselho Nacional; quantidade Conselhos Municipais existentes e outros, para a Arquitetura Participativa. Para a Estrutura Institucional: existência e ano de criação de Ministério próprio; existência e ano de criação de Secretaria Nacional própria; existência e ano de criação de Sistema Nacional; quantidade de Secretarias Estaduais exclusivas; quantidade Planos Municipais e outros (MARTELLI; TONELLA; COELHO, 2021).

Os resultados mostram uma correlação positiva entre o IEI e o IAP, indicando que os setores com forte estrutura administrativa, como Saúde, Educação e Assistência Social, também possuem forte arquitetura participativa. Já os setores de Segurança Alimentar, Mulheres, Segurança Pública e Esportes apresentam tanto fraca estrutura institucional quanto fraca arquitetura participativa. Os setores de Cultura, Direitos Humanos e Meio Ambiente apareceram em áreas de transição com relação aos índices, muito mais em regiões medianas do que em pontos que sugerem maior consolidação, como a Saúde, ou desestruturação, como Esportes e Segurança Pública. De toda forma, nenhum setor apresentou correlação inversa, ou seja, forte estrutura institucional e fraca arquitetura participativa ou forte estrutura participativa e fraca estrutura institucional (MARTELLI; TONELLA; COELHO, 2021).

Outro estudo que resultou na criação de um índice para mensurar a efetividade das IPs é o de Almeida et al. (2021), citado na introdução desta tese. Os autores consideram um conjunto diversificado de políticas públicas e adotam como objeto de análise os conselhos municipais presentes em aproximadamente 5.500 municípios do Brasil, no intuito de fornecer uma análise da presença desses conselhos em todo o território nacional, do seu formato institucional em termos de composição e poder de incidência nas políticas, bem como do grau em que são valorizados por atores sociais e estatais como espaços de representação. Com isso, buscam apresentar um retrato de como a inovação democrática dos conselhos se espalhou em um país de dimensões continentais e profundamente marcado por desigualdades sociais.

Com o objetivo de examinar a institucionalização e valorização dos conselhos como espaços de conexão entre atores sociais e estatais em diferentes áreas de políticas públicas, os autores apresentam um índice chamado IPPC - Índice de Potencial Participativo dos Conselhos. Para tal, eles analisam a densidade dos conselhos em municípios, o desenho institucional e o ativismo por meio destas instâncias. Para chegar a essas conclusões, os autores

examinaram dados de mais de 34 mil conselhos, distribuídos em 14 áreas de políticas públicas, em todos os 5.570 municípios do Brasil, utilizando informações das Pesquisas de Informações Básicas Municipais (Munics) de 2013 e 2014 do IBGE (ALMEIDA et al., 2021).

O IPPC é composto pelos seguintes indicadores ou variáveis (Var): 1 - a quantidade de conselhos existentes nos municípios, que indica a densidade institucional; 2 – a existência de paridade nesses colegiados, que indica a existência de 50% de representantes da sociedade civil e 50% de representantes do governo; 3 − a competência desses órgãos (se são deliberativos); 4 − a quantidade de reuniões realizadas nos doze meses de referência das respectivas pesquisas Munics, o que indica o grau de atividade institucional. Em primeiro lugar, foi calculado o perfil institucional dos conselhos pela seguinte fórmula: Perfil = (Var 1) + (Var 2) + (Var 3). Em que: Var 1 = número total de conselhos por município; Var 2 = número de conselhos paritários por município; Var 3 = número de conselhos deliberativos por município (...). Incluímos na construção do IPPC uma variável que indica a média de reuniões da somatória dos conselhos em cada município. Isto é, dividiu-se o total de reuniões pelo número de conselhos (Var 1). A média de reuniões por município, e não o número total5, é um valor que pondera aqueles casos em que há poucos conselhos, mas eles são muito ativos, no sentido de realizar muitos encontros, ou, ainda, aqueles em que há muitos conselhos, mas esses são inativos, não se reuniram ou o fizeram poucas vezes. Sendo assim, pode-se dizer que esse índice participativo mede o grau de ativismo da "participação conselhista", indicando, presumivelmente, o quanto os atores estão investindo energias em ocupar esses espaços e o quanto eles são valorizados como instâncias de negociação entre Estado e sociedade. (ALMEIDA et al., 2021, pp. 72-73).

Almeida et al. (2021) sugerem que, se os atores estão investindo esforços em um município e se o perfil institucional dele é elevado, então os conselhos nesse município possuem força institucional e potencial para influenciar as políticas públicas. No entanto, eles preferem usar a palavra "potencial", já que a análise é baseada na combinação de várias variáveis em um índice, o que nos dá informações sobre o potencial, mas não sobre as dinâmicas reais do funcionamento dos conselhos.

O IPPC é um indicador que mede a força institucional da arquitetura participativa nos municípios e indica a possibilidade e capacidade de influência das instâncias de participação na definição das políticas públicas locais. Ao se multiplicar o perfil institucional pelo índice participativo tem-se o Índice de Potencial Participativos dos Conselhos. Esse índice foi calculado para todos os municípios, gerando um ranking normalizado que varia de 0 a 1, sendo 0 o menor potencial e 1 o maior (ALMEIDA et al., 2021).

Vários outros trabalhos têm o objetivo de apresentar metodologias, testadas ou não, para a avaliação da efetividade das IPs. As apresentadas nesta subseção representam uma pequena parte do que a literatura traz até hoje. Para simplificar, essas metodologias estão sinteticamente demonstradas no Quadro 5.

Quadro 5. Metodologias para avaliação da efetividade das IPs

Autores(as)	Metodologia	Natureza
Almeida e Cunha (2011)	Analisar OPs e Conselhos Gestores sob a ótica da efetividade deliberativa, levando em consideração os princípios da igualdade de participação, igualdade deliberativa, inclusão deliberativa, publicidade, razoabilidade e liberdade.	Qualitativa
Faria e Ribeiro (2011)	Analisar IPs como OPs e Conferências sob a ótica da qualidade da participação e deliberação, de acordo com indicadores que definem as regras de funcionamento das IPs (desenho institucional).	Qualitativa
Cortes (2011a)	Analisar a efetividade das IPs sob a ótica do acesso a bens e serviços públicos municipais, considerando a obtenção de indicadores em fontes como IBGE e ministérios e relacionando-os ao funcionamento das IPs.	Qualitativa
Vaz e Pires (2011)	Analisar a efetividade das IPs sob a ótica do acesso a bens e serviços públicos municipais através da técnica de análise de pares contrafactuais.	Quali- quantitativa
Coelho (2011)	Analisar e comparar experiências participativas de acordo com 4 dimensões: inclusões, participação, debates e conexões. Para cada dimensão propõe-se indicadores de análise.	Quali- quantitativa
Pogrebinschi e Santos (2011)	Analisar a efetividade das Conferências Nacionais com relação ao cumprimento das diretrizes ligadas ao Poder Legislativo, buscando ações dos legisladores com relação a essas diretrizes que ocorrem até um ano após o fim da Conferência.	Quali- quantitativa
Petinelli (2018)	Avaliar a influência dos diversos atores das conferências de políticas públicas, verificando sua contribuição no resultado final do processo decisório, medido através das propostas aprovadas e posteriormente incorporadas nos programas governamentais.	Qualitativa
Martelli, Tonella e Coelho (2021)	Criação e utilização de índices para mensurar a efetividade das capacidades estatais em áreas de políticas públicas: o Índice de Estrutura Institucional (IEI) e o Índice de Arquitetura Participativa (IAP), que avaliam, respectivamente, os arranjos técnico-administrativos e os arranjos políticos relacionais.	Quantitativa
Martelli e Coelho (2021)	Analisar os diferentes significados e abordagens relacionados ao conceito de "efetividade" no contexto da participação política, baseando-se em um conjunto de 71 artigos acadêmicos sobre o tema, que foram apresentados em quatro edições do "Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas" (EPDPP) e construção de um banco de dados que contém mais de 40 variáveis.	Qualitativa
Almeida et al. (2021)	Criação e utilização de um índice para mensurar o potencial participativo dos Conselhos Gestores: o Índice de Potencial Participativo dos Conselhos, que mede a força institucional da arquitetura participativa nos municípios e indica a possibilidade e capacidade de influência das instâncias de participação na definição das políticas públicas locais.	Quantitativa

Fonte: Elaborada pela autora (2023)

Reforçamos que a metodologia utilizada nesta tese é a proposta por Vaz e Pires (2011), que se resume a analisar a efetividade das IPs no contexto do acesso a bens e serviços públicos municipais por meio da técnica de análise de pares contrafactuais. Foram escolhidas as áreas de direitos das mulheres, igualdade racial e juventude, por serem áreas com fraca ou nenhuma indução federal e, portanto, passíveis de serem fomentadas por iniciativas dos próprios municípios, conforme detalharemos na próxima.

Na sequência, discutimos de forma sucinta a noção de IPs como subsistemas de políticas públicas, já que é importante para os objetivos desta tese compreender que as IPs estão intrinsecamente ligadas ao contexto amplo das políticas públicas, buscando influenciar a formulação, implementação e avaliação dessas políticas. Compreender as IPs como subsistemas ajuda a contextualizar sua função e importância.

## 2.3. Instituições participativas como subsistemas de políticas públicas

Para conceituar subsistemas, recorremos à teoria dos sistemas proposta por Bertalanffy (2008), que afirma que um subsistema é uma parte ou componente de um sistema maior que desempenha uma função específica dentro desse sistema. Cada subsistema tem suas próprias características, mas é interdependente e interconectado com os outros subsistemas e com o sistema como um todo. Desta forma, na teoria dos sistemas, um sistema é composto por elementos ou componentes que estão inter-relacionados e interdependentes, e que juntos formam uma unidade funcional. Cada elemento ou componente é chamado de subsistema e pode ser estudado isoladamente, mas sua análise só é completa quando considerada em relação aos outros subsistemas e ao sistema como um todo.

Na visão de Mansbridge (2009, p. 207), utilizar o termo "sistema" não significa necessariamente que as diferentes partes estejam conectadas de forma mecânica ou tenham uma relação totalmente previsível entre si, embora essas características sejam frequentemente associadas às palavras "sistema" e "sistemático" na linguagem cotidiana. Em vez disso, o que a autora pretende transmitir é a existência de uma interdependência entre as partes, de modo que uma alteração em uma delas tende a impactar a outra.

Estudos contemporâneos têm alimentado o campo das instituições participativas e das políticas públicas com essa noção de subsistema, demonstrando que as IPs podem funcionar como um subsistema das políticas públicas, uma vez que elas são arenas de debates sobre temas de interesse da sociedade civil e deliberações que podem vir a se tornar políticas públicas e

reúnem um conjunto plural de atores, formais e informais, envolvidos nesta formulação de políticas públicas. Desta forma, de acordo com essa literatura, as políticas públicas são geradas a partir de "subsistemas de política pública", que são compostos por grupos de atores e instituições tanto dentro quanto fora do Estado, e que trabalham juntos em uma área específica de política pública. (ALMEIDA; MARTELLI; COELHO, 2021; TATAGIBA; ABERS; SILVA, 2018, p. 106).

As pesquisas realizadas sobre as IPs, como os conselhos e conferências de políticas públicas, são, muitas vezes, abordadas a partir da teoria deliberativa. No entanto, como essas instituições estão inseridas em um sistema político mais amplo, a perspectiva sistêmica pode ser uma abordagem promissora para analisá-las em relação às outras arenas políticas relevantes. Pensar em termos sistêmicos permite uma abordagem mais ampla da democracia deliberativa, conforme sugerido por Mansbridge et al. (2012). Da mesma forma, a teoria das redes sociais pode ajudar a identificar e analisar as conexões entre os atores relevantes das políticas investigadas. A principal contribuição dessa abordagem é mostrar que a modernidade fragmentou muito o campo de atuação do Estado, mas muitos problemas exigem uma compreensão sistêmica e, portanto, uma abordagem capaz de lidar com todas as dimensões importantes (SILVA; RIBEIRO, 2021).

Se as IPs são a manifestação da interação das relações presentes na arena política, pois têm a capacidade de reunir diferentes atores em um mesmo espaço ou de articular diferentes instituições para promover uma política pública, elas se configuram como subsistemas que contribuem direta e indiretamente para as tomadas de decisão governamentais. Nesse sentido, o conceito de subsistema político (*policy subsystems*) permite compreender que a ação política e a representação estão intrinsecamente ligadas aos interesses dos atores envolvidos em uma determinada área de políticas públicas. Esses subsistemas são mecanismos conectados ao governo que visam estabelecer processos de negociação e/ou solução para questões que estão na agenda governamental. Os atores que fazem parte destes subsistemas estabelecem redes de relacionamento e utilizam estratégias de persuasão e barganha para favorecer seus interesses. À medida que ocorrem interações, podem surgir relações de conflito ou cooperação entre os atores e instituições envolvidos nesse processo (CAPELLA; BRASIL, 2015; FARIA, 2020).

Nas obras de Sabatier e Jenkins-Smith (1993) e Sabatier e Weible (2007), os autores definem subsistemas de políticas públicas como um conjunto de atores com interesses relevantes, que possuem um profundo conhecimento e estão envolvidos ativamente em uma área específica de políticas públicas, visando exercer influência nos processos de tomada de decisão. Os autores afirmam que o foco recai nas estratégias, conflitos e disputas que ocorrem

dentro de cada subsistema, e que o subsistema é claramente definido como a unidade de análise fundamental para o estudo aprofundado das políticas públicas.

Desta forma, a perspectiva de análise via subsistemas, permite mostrar que as políticas públicas são elaboradas em um contexto que envolve múltiplas instituições e atores, frequentemente organizados em grupos com diferentes níveis de coesão. Esses grupos acabam se especializando e concentrando seus esforços em aspectos específicos de uma determinada política, nem sempre visíveis no macrossistema (CAPELLA; BRASIL, 2015).

De acordo com Faria (2020), a pluralidade e heterogeneidade de atores e instituições são evidentes na evolução das políticas públicas no Brasil, especialmente considerando as experiências democráticas que permearam as estruturas estatais nas últimas décadas. Nesse contexto, as instituições de participação destacam-se como importantes inovações democráticas, operando entre o macrossistema e os microssistemas e gerando resultados variados no âmbito das políticas públicas, dependendo da área de atuação.

Essas instituições caracterizam-se como subsistemas robustos no processo de formulação de políticas públicas em várias áreas no Brasil. Elas contribuem diretamente para a consolidação de diferentes políticas públicas, reunindo em seus espaços características essenciais para a ação política e a representação, envolvendo atores e instituições em prol de uma determinada área de política pública. Além disso, ao longo da história, essas instituições desenvolveram repertórios de interação entre o Estado e a sociedade, consolidando-se nas últimas décadas como espaços eficazes de negociação e articulação de projetos políticos (FARIA, 2010).

Um exemplo que destaca a importância das instituições participativas (IPs) no âmbito das políticas públicas é o caso da assistência social. Desde a promulgação da Constituição de 1988, as instituições da sociedade civil desempenharam um papel fundamental na consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), criado em 2004, como resultado de deliberação da IV Conferência Nacional de Assistência Social, ocorrida em 2003, expressão da materialização dos princípios e diretrizes dessa importante política social que coloca em prática os preceitos da Constituição de 1988, regulamentados na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), de 1993. Também é importante destacar que em 2011, por meio da Lei nº 12.435, o SUAS foi oficialmente estabelecido como o principal executor dessa política pública, o que ocorreu aproximadamente 23 anos após a Constituição e 18 anos após a primeira Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS). Esse progresso foi alcançado graças ao envolvimento ativo de diversos atores nos Conselhos Gestores, nas Conferências de Políticas Públicas e em

outros espaços de participação e representação, como os Coletivos e Fóruns que defendem a política de assistência social (FARIA, 2020; BICHIR; SIMONI JUNIOR; PEREIRA, 2020).

Com o objetivo de descrever o subsistema dos conselhos nacionais de políticas públicas, mostrando os atores que deles participam, Silva e Ribeiro (2021) apresentam um panorama das conexões entre os conselhos. Os autores realizaram pesquisas nos sítios eletrônicos dos conselhos nacionais de políticas públicas e obtiveram informação para vinte e cinco conselhos relativos à composição dos conselhos, principalmente, os segmentos que o compõem. A Figura 4 apresenta parte do resultado desta pesquisa, mostrando o subsistema dos Conselhos Nacionais de Políticas Públicas.

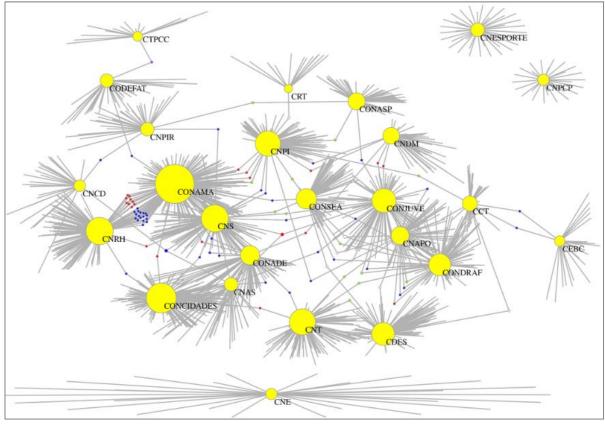


Figura 3. Subsistema dos Conselhos Nacionais de Políticas Públicas no Brasil

Legenda: Amarelo = Conselhos; Vermelho = Representantes do Poder Público; Verde = Representantes da Sociedade Civil; Azul = Representantes Híbridos; Marrom = Representantes do Mercado (prestadores de serviços, empregadores, produtores).

Fonte: Silva e Ribeiro (2021, p. 11)

A Figura 3, tal como proposto por Silva e Ribeiro (2021) demonstra uma análise simultânea da participação tanto dos atores governamentais quanto da sociedade civil nos conselhos nacionais de políticas públicas, demonstrando essa visão sistêmica que tem sido discutida na literatura.

A próxima seção aprofunda o debate sobre Conselhos Gestores. Por serem objeto desta tese, dedicamos uma seção específica para esse tipo de IP, abordando seu conceito, crescimento, mecanismos de funcionamento, desafios, dentre outras. Nas subseções, delimitamos esse objeto de estudo às três áreas de políticas públicas tratadas nesta tese: direitos da mulher, igualdade racial e juventude.

## 3. CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Conselhos de políticas públicas, também chamados de Conselhos Gestores, são estruturas institucionais que têm como objetivo promover a participação da sociedade civil na formulação, implementação e monitoramento de políticas públicas. Eles atuam como espaços de diálogo e deliberação entre representantes do governo e da sociedade civil, visando garantir uma maior legitimidade e efetividade nas decisões tomadas. Esses conselhos são compostos por membros indicados pelo poder público e pela sociedade civil, representando diferentes setores e grupos de interesse relacionados à área de política pública em questão. Essa composição diversificada permite que diferentes perspectivas e conhecimentos sejam considerados no processo de tomada de decisões (AVRITZER; 2010, DAGNINO, 2004; TATAGIBA, 2005).

É importante destacar que a Constituição Federal de 1988 fornece as bases necessárias para a criação de mecanismos de participação popular, como os conselhos gestores de políticas públicas. O princípio da soberania popular, previsto no artigo 1º da Constituição, estabelece que o poder emana do povo, que o exerce de forma direta ou indireta. Além disso, o artigo 29, XII, do texto constitucional prevê a cooperação das associações representativas no âmbito municipal. Não podemos esquecer também dos artigos 194 (parágrafo único), 198 (III), 204 (II), 206 (VI) e 227 (§1º) da Constituição, que estabelecem o caráter democrático e descentralizado da administração nas áreas de seguridade social, como saúde, previdência e assistência social. Nesse contexto, destaca-se o artigo 204 da Constituição, que prevê explicitamente a participação da sociedade na formulação das políticas públicas.

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. (BRASIL, 2020).

Podemos compreender, portanto, que os conselhos representam um importante mecanismo de participação política que combina democracia direta e indireta, promovendo um diálogo entre a sociedade e o governo no processo de elaboração e implementação das políticas públicas. Além disso, eles desempenham um papel fundamental ao direcionar recursos para tornar essas ações concretas e efetivas. Uma das principais características dos conselhos gestores, segundo Fung (2004), é a participação ativa e significativa da sociedade civil. Os membros desses conselhos são selecionados de forma representativa, garantindo a diversidade de interesses e perspectivas da comunidade. Isso permite que os cidadãos tenham voz nas decisões que afetam suas vidas e promove a transparência e a prestação de contas por parte do governo.

Os conselhos são instituições que reúnem representantes da sociedade civil e do poder público, funcionando como canais ou fóruns de diálogo. Embora sejam vinculados ao Poder Executivo, sua estrutura não é subordinada a ele, o que os caracteriza como órgãos de gestão pública supragovernamentais ou híbridos. Essas características gerais abrangem uma ampla variedade de formatos e estruturas dos conselhos, que variam de acordo com suas atribuições, composição e modo de funcionamento (AVRITZER; PEREIRA, 2005; IPEA, 2013).

Para Cunha (2007), os conselhos de políticas são estruturas político-institucionais permanentes estabelecidas por meio de leis específicas nos âmbitos federal, estadual e municipal, sendo integrados à estrutura administrativa do Estado. Esses conselhos são compostos por representantes de organizações da sociedade civil e do governo, e em alguns casos, é adotada a paridade numérica entre os membros. É importante destacar que, além da participação prevista na Constituição, as leis que regulamentam essa participação conferem aos conselhos uma natureza deliberativa, ou seja, eles têm a responsabilidade não só de deliberar no sentido de refletir, ponderar e discutir temas, mas de tomar decisões sobre os parâmetros das políticas públicas relacionadas ao seu âmbito de atuação, tanto quanto fiscalizar a ação do Estado decorrente dessas deliberações.

Importante enfatizar esse caráter deliberativo dos Conselhos Gestores. Alves e Souza (2018) e Di Pietro (2016) ressaltam a importância dos conselhos em assegurar a participação da sociedade na tomada de decisões que tenham consequências diretas em seu contexto social e cotidiano, bem como na fiscalização da gestão pública. Assim, há uma certa sinergia entre a teoria deliberativa, que intensifica a importância dos cidadãos nas tomadas de decisões, e os conselhos gestores.

Bonavides (2019) e Santos (2014) afirmam que conselhos gestores de políticas públicas são uma ferramenta importante para a construção de uma sociedade mais democrática e participativa, permitindo que a sociedade civil exerça o controle social sobre as políticas públicas e participe ativamente da sua formulação, implementação e avaliação. Além disso, os conselhos gestores são uma expressão da democracia participativa e da democratização das instituições, valores fundamentais para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

Os conselhos gestores são IPs legalmente instituídas e com regulamentos próprios. Em essência, os conselhos gestores buscam, por meio de suas normas, criar um espaço institucional composto por representantes do Poder Executivo e da sociedade civil, na forma de um regime de partilha de poder. Os conselhos gestores são legalmente constituídos em diversas áreas, como saúde, conforme definido pela Lei nº 8.142/1990, assistência social, conforme a Lei nº 8.242 /1991, e educação, conforme definido pela Lei nº 9.394/1996, além de estarem sujeito às normas regionais (RIBAS; MEZA, 2018, p. 50).

Ao estabelecer a estrutura formal dos conselhos, são frequentes a definição de um propósito específico e a delimitação de suas áreas de atuação. Em relação à sua natureza e responsabilidades, os conselhos são comumente categorizados como consultivos, deliberativos, fiscalizadores, normativos e propositivos. O conselho consultivo é aquele que tem como principal função fornecer pareceres, orientações e recomendações ao poder decisório, sem poder de tomada final de decisões. Já os conselhos deliberativos têm o poder de tomar decisões e influenciar diretamente nas políticas e diretrizes a serem adotadas. Os conselhos fiscalizadores têm a responsabilidade de supervisionar e monitorar a implementação das políticas e ações governamentais, garantindo a transparência e a prestação de contas. Por sua vez, os conselhos normativos são responsáveis por estabelecer normas, diretrizes e regulamentos que irão orientar a atuação do poder público em determinada área. Por fim, temos os conselhos propositivos, que têm como função principal apresentar propostas e sugestões para o desenvolvimento de políticas públicas e a melhoria dos serviços prestados (GOHN, 2006; CUNHA, 2007; PESSALI; GOMES, 2020).

Pessali e Gomes (2010) afirmam que os indivíduos que compõem um conselho são frequentemente referidos como conselheiros, e eles atuam como representantes tanto do poder público quanto da sociedade civil. Os representantes do poder público geralmente são indicados a partir de departamentos ou órgãos relacionados ao tema central do conselho. Por exemplo, no Conselho Municipal de Saúde, é esperado que o secretário municipal de saúde seja membro. Por outro lado, os representantes da sociedade civil são selecionados de

organizações atuantes no campo de ação do conselho. Por exemplo, é provável que um representante da Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE) tenha assento em um Conselho Municipal de Assistência Social. Além disso, não é incomum que entidades como universidades ou órgãos de classe também participem dos conselhos (PESSALI; GOMES, 2020).

Muitos conselhos adotam o princípio da paridade de representação, o que significa que há um número igual de representantes do Estado e da sociedade civil. Embora esse formato seja comum, não é o único. Alguns conselhos estabelecem uma igualdade tripartite de representação, incluindo representantes do Estado, usuários de um determinado serviço público e entidades envolvidas na prestação desse serviço. Em outros casos, decretos municipais e os próprios regimentos internos dos conselhos são os instrumentos mais utilizados para definir quem pode participar e como essa seleção deve ocorrer. Essa diversidade de abordagens resulta em uma ampla variedade de definições de composição e representação nos conselhos (PESSALI; GOMES, 2020).

Os conselhos realizam reuniões periódicas com seus membros, podendo ser abertas a qualquer cidadão ou a convidados, dependendo da política estabelecida. Essas reuniões seguem uma pauta previamente definida, que organiza as discussões e atividades. Além disso, os conselhos geralmente possuem normas internas, estabelecidas pelos próprios conselheiros ou a partir de conferências iniciais ou periódicas, que estruturam os debates e o trabalho realizado. Existem diferentes modelos de organização dos conselhos. Alguns se estruturam em comissões temáticas, permitindo um trabalho mais aprofundado em assuntos específicos. Outros optam por uma plenária, onde todas as discussões e decisões ocorrem em conjunto. Os conselhos são vinculados a um órgão do poder público municipal, geralmente relacionado ou próximo à área de atuação do conselho. Isso possibilita que eles contem com estrutura física e administrativa para funcionar regularmente (PESSALI; GOMES, 2020).

Além disso, existem conselhos que têm a responsabilidade de decidir sobre a aplicação e administração de fundos específicos para ações públicas em sua área de atuação. Em alguns casos, a criação de um fundo é o ponto de partida para a formação do conselho, tornando sua principal função o gerenciamento desse fundo. Por outro lado, outros conselhos podem ajudar na criação desses fundos ou atuar na captação e alocação de recursos ao longo de sua atuação, ampliando assim seu escopo de ação (PESSALI; GOMES, 2020). Todas essas características dos conselhos de políticas públicas estão resumidas no Quadro 6.

Quadro 6. Características dos Conselhos de Políticas Públicas

Natureza e Atribuições	Consultivos: responder às propostas de políticas públicas apresentadas pelo poder público, orientando e fornecendo diretrizes para a tomada de decisão.  Deliberativos: tomar decisões sobre políticas públicas a serem implementadas pelo poder público ou sobre a alocação de recursos de um fundo específico relacionado à sua área de atuação.  Fiscalizadores: examinar de forma criteriosa a implementação das políticas estabelecidas e garantir que os recursos sejam utilizados de maneira adequada e transparente.  Normativos: interpretar e criar normas para o funcionamento de uma política ou de entidades públicas.  Propositivos: elaborar propostas de ação e políticas a serem apresentadas
	ao poder público.  Conselheiros, representantes tanto do Estado quanto da sociedade civil.
Composição e Regras	Os conselhos podem adotar paridade de representação entre o Estado e a sociedade civil, ou seguir uma igualdade tripartite com inclusão dos usuários de serviços públicos.  As regras para participação e composição variam e são estabelecidas por decretos municipais e regimentos internos. Essa diversidade resulta em
	diferentes formatos de conselhos e formas de representação.  Os conselhos realizam reuniões periódicas com pautas definidas, podendo
Funcionamento	ser abertas ao público.  Possuem normas internas e podem ser organizados em comissões temáticas ou em uma plenária.  Geralmente estão vinculados a um órgão público municipal relacionado à sua área de atuação. Além disso, alguns conselhos têm a responsabilidade de gerir fundos específicos para ações públicas, enquanto outros contribuem para a criação e alocação de recursos, ampliando seu escopo de atuação.

Fonte: Elaborada pela autora (2023)

Segundo Gohn (2001), embora a legislação reconheça os conselhos como elementos essenciais do processo de gestão descentralizada e participativa, estabelecendo sua natureza deliberativa e paritária, diversos pareceres oficiais têm destacado seu caráter meramente consultivo, limitando-os ao campo das opiniões e recomendações, sem poder de decisão ou deliberação. Além disso, em municípios com pouca tradição associativa e organizativa, os conselhos têm se mostrado apenas uma formalidade jurídica, não cumprindo adequadamente seu propósito de serem mecanismos de controle e fiscalização do poder público.

No entanto, ressalta-se que a institucionalização dos conselhos e sua disseminação nos municípios brasileiros os tornaram instrumentos relevantes para o exercício do controle social, o qual denomina-se "accountability". Sua existência foi concebida como uma intervenção

social periódica e planejada ao longo de todo o processo de formulação e implementação de políticas públicas, demonstrando a centralidade das políticas públicas nas estratégias de desenvolvimento, transformação e mudança social (GOMES, 2003; GOHN, 2006).

O termo "accountability" refere-se à responsabilização e fiscalização dos agentes públicos pela sociedade civil. Isso implica que os administradores do poder público são obrigados a prestar contas aos cidadãos, promovendo transparência na representação política. Em essência, a accountability pressupõe a existência do poder e a necessidade de controlá-lo. Esse princípio está ancorado no conceito de soberania popular, onde o verdadeiro detentor do poder é o povo, que o exerce de maneira indireta por meio da escolha de seus representantes políticos. É importante destacar que o processo de accountability passa por quatro etapas: a avaliação dos resultados, o julgamento da adequação em relação ao previsto, a identificação dos responsáveis e a aplicação de sanções aos agentes públicos envolvidos (GOMES, 2003; ALVES; SOUZA, 2018).

O controle social previsto na Constituição refere-se à participação da população na criação, implementação e supervisão das políticas públicas. Isso implica em um controle sobre o poder do Estado, exercido pela sociedade civil organizada. No caso dos Conselhos, eles são autorizados a avaliar e aprovar programas, projetos e serviços com base em critérios de qualidade estabelecidos. Além disso, têm o direito de reivindicar, denunciar, pressionar e fiscalizar, buscando garantir a qualidade dos serviços como um direito e eliminando práticas de favorecimento. No entanto, a fiscalização dos direitos de cidadania pela sociedade, em conjunto com os Conselhos, não pode ser realizada de maneira isolada. É responsabilidade desses fóruns acionar outros mecanismos também considerados como formas de controle social, tais como Ministério Público, órgãos de defesa do consumidor, meios de comunicação oficiais e conselhos profissionais (BRAVO, 2001).

Com relação à expansão dos Conselhos, pesquisas mostram que diferentes setores de políticas registraram diferenças na disseminação dos Conselhos pelo território nacional. Com base nos dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic), Gurza Lavalle, Guicheney e Vello (2021) concluíram que, em 2014, havia mais de 62.000 conselhos registrados no país, abrangendo 25 áreas e subáreas de políticas. No entanto, em apenas algumas áreas, os conselhos conseguiram atingir níveis próximos à universalização em termos de abrangência territorial. Apenas os conselhos de Saúde, Assistência Social, Alimentação Escolar, Fundeb/Fundef e Direitos da Criança e do Adolescente estavam presentes em mais de 90% dos municípios do país. No caso da Educação, esse número foi de 87,5%. Esses conselhos

experimentaram um crescimento rápido e significativo, principalmente devido às políticas federais que vincularam o repasse de recursos às organizações da sociedade civil que executam as políticas municipais ao registro nesses conselhos.

Os autores apontam um segundo grupo de conselhos, como Habitação, Meio Ambiente, Cultura, Idoso, Transporte Escolar e Segurança Alimentar, que está presente em 20% a 70% dos municípios, e sua expansão irregular se deve à definição inconsistente e/ou limitada dos mecanismos de incentivo federal. Por exemplo, os Conselhos de Habitação tiveram um aumento significativo a partir de 2005, após a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), cujos recursos foram condicionados aos municípios por meio da Lei nº 11.124 para implementação dos conselhos setoriais. No entanto, a própria lei que impulsionou a expansão desses conselhos permitiu que o conselho gestor do fundo habitacional dispensasse a criação dos conselhos municipais, dependendo das características locais. Assim, embora a expansão desse segundo grupo seja ampla o suficiente para resultar da iniciativa descoordenada dos governos municipais, os mecanismos de incentivo federal não foram capazes de promover a universalização (GURZA LAVALLE; GUICHENEY; VELLO, 2021).

Tomando como exemplo as três principais áreas abarcadas pela CF, saúde, assistência social e educação, temos o seguinte panorama do crescimento no número de conselhos: (1) saúde: de 2001 a 2014, aumento de 2,4%, passando de 5.426 conselhos em 2001 para 5.556 conselhos em 2013; (2) assistência social: de 2001 a 2013, aumento de 7,42%, passando de 5.178 conselhos em 2001 para 5.562 em 2013 e (3) educação: de 2001 a 2014, aumento de 19,7%, passando de 4.072 conselhos em 2001 para 4.874 conselhos em 2014. Na área da saúde, a região Centro-Oeste é a que teve maior crescimento no período, 3,6%, seguida da região Nordeste, com 3,41%. Já na área da assistência social, a região Nordeste teve o maior crescimento, 6,9%, seguida da região Sudeste, com um aumento de 8,74%. Por fim, na área da educação, é também a região Nordeste a que teve maior crescimento no número de conselhos no período analisado, 32,54%, seguida da região Sul com 32,54% (AZEVEDO; CAMPOS; LIRA, 2020).

Azevedo, Campos e Lira (2020) ainda apontam outros dados sobre o crescimento dos conselhos gestores municipais, que é o aumento no número dos conselhos do Meio Ambiente. De 2001 a 2013, houve uma variação geral de 134,3%, passando de 1.615 conselhos em 2001 para 3.784 conselhos em 2013. A região onde foi maior o aumento é a região Sudeste, com uma variação de 112,5%, passando de 655 conselhos em 2001 para 1.392 conselhos em 2013.

Ainda utilizando os conselhos gestores municipais como exemplo da expansão das IPs, analisando as áreas não abarcadas pela CF, segurança pública, defesa civil, esporte, direitos da mulher, idoso, juventude e direito das pessoas com deficiência, temos que, nas duas primeiras, segurança pública e defesa civil, os conselhos gestores começaram a surgir em 2006, com 8 conselhos de segurança pública e 26 conselhos de defesa civil. Já nas demais áreas, os conselhos começaram a surgir em 2009, com 11 conselhos de esporte e dos direitos das mulheres, 36 conselhos de idosos, 5 conselhos da juventude e 9 conselhos dos direitos das pessoas com deficiência (VAZ; PIRES, 2011).

Os conselhos gestores, como exemplos de participação institucionalizada no país, são analisados por Martelli et. al (2021) para demonstrar sua disseminação ao longo do tempo, de acordo com a área de política pública. Os autores apontam que pesquisas revelam a existência de mais de 34 mil desses conselhos em todo o território nacional, e evidenciam que sua criação ocorreu em diferentes "ondas" ao longo dos anos, conforme pode ser visto no Gráfico 2.

Saúde (5.556) Ass. Social (5.562) D. Crian/Adoles (5.481) D. Humanos (323) Educação (4.874) Meio Ambiente (3.785) S. Pública (691) D. Idoso (3.450) Mulheres (976) Seg. Alimentar (1.629) Ig. Racial (280) D. Pess. Deficiente (1.093) Juventude (608) LGBTT (21) 1990 1994 1998 2002 2006 2010 2014

Gráfico 2. Análise dos anos de criação dos Conselhos de acordo com as áreas

Fonte: Martelli et. al (2021, p. 24)

A primeira onda pode ser evidenciada pela criação dos conselhos de saúde, a maioria dos quais surgiu entre 1990 e 1994, embora alguns tenham sido estabelecidos entre 1994 e 1998. A segunda onda destaca a criação dos conselhos de assistência social, com seu pico entre 1994 e 1998, seguido pela institucionalização dos conselhos de Educação, que se expandiu no final dos anos 1990. Os conselhos da criança e adolescente, apesar de terem surgido desde o

início dos anos 1990, não tiveram picos de criação como os mencionados anteriormente, com sua institucionalização ocorrendo gradualmente ao longo do tempo, até mesmo nos anos 2000, resultando em um total de 5.481 colegiados. Um padrão semelhante, mas com um número menor de casos (323), é observado com os conselhos de direitos humanos. Todos os demais conselhos apresentados no gráfico tiveram picos de criação a partir de 2000 (MARTELLI et. al, 2021).

Uma das influências significativas na explicação dessas "ondas" está relacionada à legislação federal. Quando a União estabelece em uma lei federal, com a exigência de criação de Conselhos para desempenhar algum papel na gestão das políticas públicas vinculando-a ao repasse de recursos para o setor, ela incentiva Estados e Municípios a criarem esses conselhos para acessar sistemas, recursos ou programas de política pública de alcance nacional (COELHO et. al, 2019; MARTELLI et. al, 2021).

Gurza Lavalle, Guicheney e Vello (2021) apontam que o grupo mais diversificado de conselhos está presente em uma parcela muito pequena do território, abrangendo de 1% a 20% dos municípios, dependendo da área de política considerada. Isso inclui conselhos de Direitos Humanos, Esporte, Juventude, Patrimônio, Direitos da Pessoa com Deficiência, LGBT, Raça, Direitos da Mulher, Saneamento, Segurança Pública e outros. Nesses casos, devido à fraca ou inexistente indução setorial, os conselhos tendem a ser estabelecidos de acordo com a política local, resultando em uma notável heterogeneidade.

Com relação ao aperfeiçoamento das IPs, pode-se dizer que, com o passar dos anos, elas se fortaleceram com relação ao desenho institucional e nível de institucionalização, aumentando a capacidade de interferir na gestão de políticas públicas, por exemplo. Neste sentido, Petinelli Silva (2019), analisando as conferências públicas, afirma que o desenho institucional de cada conferência determina os seus resultados, tanto em termos de inclusão de atores quanto no que se refere às recomendações aprovadas. A autora conclui que as conferências públicas que abrigam atores que trabalham colaborativamente têm mais chances de influenciar o processo de políticas públicas do que aquelas em que os atores competem entre si, e que a combinação de desenho institucional, arcabouço institucional-legal e dinâmica política impactam a capacidade de influência das conferências.

No que se refere à força institucional - desenho institucional e nível de institucionalização -, com base nos conselhos gestores municipais, Almeida et al. (2021, p. 67) criaram o Índice de Potencial Participativo dos Conselhos – IPPC, retratando panoramicamente o conjunto de mais de 34 mil municípios brasileiros em diversas áreas de políticas públicas.

Este olhar "pode nos ajudar a conhecer melhor a configuração da força institucional dessa modalidade de participação municipal, acentuando as suas vulnerabilidades, potencialidades e condicionantes".

O IPPC é composto por quatro variáveis: (1) número total de conselhos por município; (2) número de conselhos paritários por município; (3) número de conselhos deliberativos por município e (4) a quantidade de reuniões realizadas nos doze meses de referência das respectivas pesquisas MUNIC (ALMEIDA et al., 2021).

Basicamente, o IPPC é um indicativo da força institucional da arquitetura participativa presente nos municípios e indica a possibilidade e capacidade de incidência do conjunto das instâncias em determinado município sobre as políticas públicas locais. Esse indicador foi calculado para todos os municípios, gerando um ranking normalizado cujos valores variam entre 0, demarcando o menor potencial, e 1, o maior. (ALMEIDA et al., 2021, p. 74).

Os resultados do trabalho de Almeida et al. (2021) apontam que os municípios de maior porte, como as metrópoles, tendem a obter resultados melhores no IPPC quando comparados com munícipios de pequeno porte. Os autores sugerem que este resultado se deve, em grande medida, ao fato de que nos municípios menores é também menor o número de conselhos, muitas vezes se limitando aos conselhos criados com indução federal, como é o caso dos conselhos da saúde. No entanto, os autores perceberam que nem sempre as variáveis utilizadas na composição do IPPC se comportam de maneira similar, já que os resultados apontam que há conselhos, em determinadas áreas de políticas públicas, que mesmo com baixa disseminação no território nacional, possuem maior ativismo por parte da sociedade civil, como os conselhos de direitos humanos e do meio ambiente.

Para Romão, Montambeault e Louault (2020, p. 2), com a chegada do governo PT em 2003, "a arquitetura participativa no Brasil se fortaleceu em determinados setores de políticas mais institucionalizados e também, na prática, criou novos setores que nasceram simultaneamente aos seus próprios aparatos participativos". Por arquitetura participativa denomina-se o conjunto e a estrutura de funcionamento das IPs, incluindo conselhos gestores, conferências públicas, orçamentos participativos, audiências públicas, entre outras, nas três esferas do governo, bem como as relações estabelecidas entre elas (REIS TEIXEIRA; CARVALHO TEIXEIRA, 2019).

Escolhemos analisar os conselhos das áreas de Políticas para Mulheres, Igualdade Racial e Juventude justamente por serem áreas de políticas públicas com fraca ou nenhuma indução federal. Isso pressupõe que a oferta de bens e serviços públicos para essas áreas, a

nível local, vai depender muito mais da gestão municipal, que pode ser influenciada pelos conselhos gestores das respectivas áreas.

#### 3.1. Conselhos dos Direitos da Mulher

Na década de 1970, o Brasil ainda era uma ditadura poderosa, mas enfrentava constantes lutas pela redemocratização, e a sociedade civil se mobilizava em várias frentes. Nesse contexto, o movimento feminista fortalece sua luta na esfera pública, gradualmente ganhando visibilidade e introduzindo um elemento "complicador" no cenário político. Juntamente com outras agendas que se formaram nesse período, como o movimento negro e a demarcação de terras indígenas, o movimento feminista aproveitou-se da estratégia política adotada pela oposição, expressa pelo slogan "o povo unido jamais será vencido", para argumentar que o termo "povo" não deve ser limitado pelo gênero, raça ou orientação sexual, e que as mulheres apresentam uma dimensão adicional de poder para o debate político (SOARES, 1994; PIMENTA, 2010).

No início dos anos 1980, durante a transição democrática no Brasil, um grupo de feministas paulistas propôs a criação de um órgão específico dentro da estrutura do Estado, responsável por defender a cidadania feminina e implementar políticas públicas para as mulheres. Em 1982, com a reorganização da oposição e sua vitória nas eleições estaduais nos principais estados da região sudeste, o movimento feminista demandou a criação de espaços institucionais dentro desses governos para desenvolver políticas direcionadas às mulheres. Como resultado dessas mobilizações, foram estabelecidos o Conselho Estadual da Condição Feminina em São Paulo e o Conselho dos Direitos da Mulher em Minas Gerais.

Com o contexto da redemocratização, os movimentos de mulheres conseguiram atuar com mais força, buscando não apenas um espaço na sociedade civil, mas também uma interlocução com os governos estaduais e federais. Schumaher e Vargas (1993) destacam que o Conselho Estadual da Condição Feminina de São Paulo representa um marco importante para o movimento de mulheres, no que se refere às relações estabelecidas com o Estado:

Nesse momento é importante ressaltar que a escolha desse modelo de órgão, cuja proposta original era de composição pluralista e suprapartidária, foi torpedeada por parcela significativa do movimento de mulheres. Havia as que se recusavam a participar de qualquer organismo governamental por temer a descaracterização de suas reivindicações pelo Estado e a institucionalização do que havia de "radical, criativo e revolucionário" no feminismo, provocando consequentemente a perda da autonomia do movimento de mulheres. Havia também as que, militantes do PT,

compreendiam o papel do Estado na conquista de algumas reivindicações do movimento, porém, por razões mais partidárias que feministas, optaram por absterse. (SCHUMAHER; VARGAS, 1993, p. 352).

Entre os anos de 1983 e 1984, a sociedade civil se mobilizou e organizou o movimento conhecido como Diretas Já, uma ampla manifestação pública em favor das eleições diretas para a Presidência da República. Essa iniciativa democrática uniu diferentes segmentos da sociedade brasileira, incluindo líderes sindicais, civis, políticos, artistas, estudantes e jornalistas. Essa fase do início dos anos 1980 pode ser considerada como o período pré-Constituinte, marcado pelos primeiros momentos das profundas transformações políticas e institucionais que o país enfrentaria. A partir da intensa campanha em prol das Diretas Já, o movimento das mulheres também ganhou força, buscando a criação de uma instância federal semelhante aos conselhos estaduais já existentes, para atender às demandas específicas das mulheres. Indiretamente, isso também incentivou a participação das mulheres nas esferas de representação política da sociedade (PIMENTA, 2010; COLONEZE; MORANI, 2013).

Em 1984, na cidade de São Paulo, um grupo de feministas que já estava envolvido na proposta de criação de um Conselho estadual organizou o Seminário Mulher e Política. Esse evento contou com a participação de deputadas federais, estaduais e vereadoras. Entre os debates realizados, o mais destacado foi aquele que propunha ao governo federal a criação de um órgão nacional de defesa dos direitos da mulher. O lema "novo jeito de fazer política", utilizado no seminário, foi visto por algumas feministas como mais um "velho jeito", pois os passos para essa articulação estavam sendo dados sem discussão prévia com os grupos de mulheres e sem o consenso que geralmente orientava as ações do movimento feminista (PIMENTA, 2010; COLONEZE; MORANI, 2013).

A compreensão de que uma aproximação com o Estado era necessária e que a sociedade civil não deveria substituir o poder público revelou três posições distintas dentro do movimento feminista: algumas estavam dispostas a participar das estruturas institucionais do Estado, inserindo a questão de gênero nas políticas públicas; outras apoiariam essas primeiras, sem abandonar a sociedade civil; e uma terceira linha pretendia manter-se autônoma. Para evitar uma ruptura no movimento feminista brasileiro e também impedir uma possível cooptação desse movimento pelo aparato estatal, o que poderia enfraquecer sua capacidade de interlocução e visibilidade já conquistada, as organizações feministas promoveram debates intensos, que abordavam desde a controversa participação em um governo não legitimado pelo voto direto até as diretrizes para a composição do órgão que seria criado (PIMENTA, 2010; COLONEZE; MORANI, 2013).

Em abril de 1985, aconteceu em Belo Horizonte o VII Encontro Nacional Feminista, coordenado por Ruth Escobar, que se tornaria a primeira presidente do Conselho Nacional de Direitos da Mulher (CNDM). Nesse encontro, os debates adquiriram dimensão nacional e formalizou-se a proposta de criação do CNDM. No entanto, a forma como essa proposta foi apresentada, através de um Decreto-lei, foi repudiada por muitas feministas, que consideraram o processo antidemocrático (PIMENTA, 2010; COLONEZE; MORANI, 2013).

No final de 1984, um conjunto de mulheres que apoiavam a candidatura de Tancredo Neves, então governador de Minas Gerais e candidato à Presidência da República, expressou seu desejo de que, caso ele fosse eleito nas eleições indiretas de 1985, ele se empenhasse na criação de um órgão federal que pudesse guiar o poder executivo no desenvolvimento de políticas públicas voltadas para as mulheres. Tancredo Neves assumiu formalmente o compromisso de lutar pela criação desse órgão e apresentar um projeto de lei nesse sentido ao Congresso Nacional, conforme mencionado por Campos (1988).

Consciente do imenso papel desempenhado pelas mulheres nas transformações que o país estava passando, Tancredo Neves recebeu, em agosto de 1984, durante a Convenção Nacional do PMDB, na qual foi indicado como candidato das oposições nas eleições do Colégio Eleitoral, uma delegação das Federações de Mulheres. Naquela ocasião, um manifesto foi lido por Terezinha Zerbini, no qual as Federações solicitavam a criação de um Ministério da Condição Feminina. Tancredo prontamente acolheu essa demanda e se propôs a criar, caso fosse eleito, um órgão que seria o embrião do futuro ministério. Surgiu assim a ideia do Conselho Nacional da Condição Feminina (CAMPOS, 1988).

Em 15 de janeiro de 1985, o Colégio Eleitoral realizou eleições indiretas e elegeu Tancredo Neves como Presidente e José Sarney como Vice-Presidente da República. No entanto, devido a problemas de saúde, Tancredo Neves não pôde tomar posse, e José Sarney assumiu a Presidência em 15 de março de 1985. Infelizmente, em 21 de abril de 1985, Tancredo Neves faleceu. Após a morte de Tancredo Neves, houve um aumento na pressão e nas negociações das mulheres para a criação do CNDM. As mulheres organizadas renovaram seus esforços para que, nesse momento de redemocratização, o Conselho fosse criado pelo Congresso Nacional e não por decreto presidencial (PIMENTA, 2010).

Em 18 de junho de 1985, o Congresso Nacional apresentou o Projeto de Lei N°. 5.778/85, que propunha a criação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher. Após passar por tramitação no Plenário e na Comissão de Constituição e Justiça, em 29 de agosto de 1985, o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) foi criado no Brasil, após mais de uma

década de mobilizações dos movimentos feministas, por meio da Lei Nº. 7.353. Esse ato do Poder Legislativo foi publicado no Diário Oficial da União em 30 de agosto de 1985 (PIMENTA, 2010; BENIGNO; VIEIRA; OLIVEIRA, 2021).

Benigno, Vieira e Oliveira (2021) lembram que, naquela época, o CNDM estava vinculado ao Ministério da Justiça, mas possuía autonomia financeira e administrativa, o que lhe permitia atuar de forma mais independente na promoção da igualdade de gênero. No entanto, ao longo do tempo, o poder do CNDM foi enfraquecido devido a mudanças no cenário político e a troca de partidos na presidência. Em 2002, no final do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, foi criada a Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher (Sedim), por meio da Lei nº 10.539, de 23 de setembro. O objetivo era elaborar e implementar reformas políticas necessárias para alcançar uma maior paridade entre homens e mulheres no país. A Sedim foi estabelecida como uma entidade especial e não alterou a realidade do CNDM. No entanto, a mudança ocorreu no início do governo do Partido dos Trabalhadores (PT), em 2003, quando a Lei nº 10.683 criou a Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), que substituiu a Sedim e incorporou o CNDM como um órgão consultivo.

O primeiro Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM), publicado em 2004, tornou-se a principal ferramenta da SPM para reduzir a desigualdade de gênero no Brasil. Ele continha uma série de recomendações e normas destinadas a garantir o respeito aos direitos das mulheres. O PNPM teve três edições, sendo a mais recente publicada em 2013. Durante o governo de Dilma Rousseff, que teve início em 2010, a SPM passou por várias modificações com o objetivo de melhorar sua atuação. No entanto, foi nesse período que a secretaria perdeu o status de ministério, resultando em uma redução de poder, alcance e autonomia. A Medida Provisória nº 696, de 2 de outubro de 2015, encerrou o Ministério das Mulheres e o incorporou ao Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos (MMIRDH), juntamente com outras secretarias. Posteriormente, após o impeachment da presidente Dilma Rousseff, durante o governo de Michel Temer, a Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016, extinguiu o MMIRDH e transferiu todas as suas atribuições para o Ministério da Justiça e da Cidadania, com exceção das políticas relacionadas à juventude. No governo de Jair Bolsonaro (2019-2022), o CNDM estava ativo e fazia parte da estrutura do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MDH) (BENIGNO; VIEIRA; OLIVEIRA, 2021).

Apesar de ativo no governo Bolsonaro, o CNDM, assim como toda estrutura das IPs brasileiras e das políticas sociais, foi sucateado. Uma pesquisa realizada por Pacheco e Dias

(2023) revela que este sucateamento das políticas sociais traduzido pela não realização de Conferências de direitos das mulheres nos últimos tempos, pela fragilidade de Conselhos Municipais de Direitos das Mulheres, e pelo desaparecimento das mulheres no orçamento dos governos, afetaram drasticamente a implementação de políticas municipais para as mulheres.

As autoras afirmam que o ano do golpe, 2016, contra uma presidenta eleita pelo sufrágio universal e democrático foi quando ocorreu a última Conferência Nacional, na sequência, a extinção da Secretaria Nacional de Mulheres com status de Ministério, e no governo do estado do Rio Grande do Sul, a extinção do Departamento de Mulheres no governo. O governo federal de Jair Bolsonaro seguiu a postura de desrespeito com as conquistas arduamente conquistadas, com ausência de recursos destinados ao enfrentamento da violência às mulheres e o indicativo relevante no aumento dos feminicídios, associado à postura de misoginia nas manifestações públicas (PACHECO; DIAS, 2023). Atualmente, no governo Lula (2023-2026), o CNDM faz parte do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC).

Após a criação do CNDM na década de 1980, começam a surgir os Conselhos Estaduais dos Direitos da Mulher e os Conselhos Municipais dos Direitos da Mulher. Vários conselhos municipais dos direitos das mulheres surgiram ainda na década de 80, mesmo antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, tanto no Estado de São Paulo quanto em todo o país. No entanto, esse processo ainda está em andamento nos dias atuais, uma vez que muitos municípios ainda não possuem esses conselhos. A composição, natureza e atribuições desses conselhos variam significativamente de acordo com as leis municipais que regem sua criação.

A última pesquisa MUNIC que levantou dados sobre os Conselhos Municipais dos Direitos das Mulheres foi a de 2018, que apontouum percentual de apenas 23,6% de municípios brasileiros com este tipo de conselho gestor.

Em 2018, apenas 23,6% dos municípios tinham este tipo de Conselho, resultado pouco diferente do encontrado em 2013 (17,5%), o que mostra que este é um mecanismo de representação da sociedade civil ainda pouco utilizado no processo político brasileiro. Contudo, há que se considerar a gradativa evolução deste indicador, dado que, em 2009, o percentual de municípios com esse tipo de Conselho era 10,7%. Ao desagregar por classes de tamanho da população, observa-se uma diferença bem acentuada nos percentuais de municípios com Conselhos entre os de menor porte, com até 5 000 habitantes (6,4%), e aqueles de maior porte, com mais de 50 000 habitantes (81,0% em média). A maioria dos Conselhos Municipais dos Direitos da Mulher era paritário (86,2%), sendo que os municípios com porte acima de 500 000 habitantes apresentaram o menor percentual de órgãos paritários (77,8%), e, em contrapartida, o maior percentual de representação da sociedade civil (22,2%). (IBGE, 2018).

O Gráfico 2 apresenta a evolução do percentual de Conselhos Municipais dos Direitos das Mulheres de 2009 a 2018.

Total 97,8 Mais de 500.000 hab. 84,6 83,4 De 10.001 a 500.000 78,1 hab. 61,4 61,9 De 50.001 a 100.000 50,4 hab. 36,7 35,5 De 20.001 a 50.000 26,2 hab. 14 17,4 De 10.001 a 20.000 11,4 hab. 10,1 De 5.001 a 10.000 6,5 hab. Até 5.000 hab. 20 40 80 100 120 **2018 2013 2009** 

**Gráfico 3.** Percentual de municípios com Conselho dos Direitos da Mulher, segundo as classes de tamanho da população dos municípios - Brasil - 2009/2018

Fonte: Adaptado de IBGE (2019)

Embora haja um crescimento gradual nesse percentual, como é possível observar no Gráfico 2, é evidente que os Conselhos Municipais dos Direitos da Mulher ainda são pouco utilizados como mecanismos de representação da sociedade civil no processo político brasileiro. Isso pode indicar a necessidade de um maior reconhecimento e valorização desses espaços de participação e deliberação no contexto político. Os dados também trazem uma informação muito relevante para esta pesquisa, que é o baixo percentual de municípios com

até 50.000 habitantes que possuem estes conselhos, o que justifica a incidência de municípios com esse perfil demográfico na pesquisa de análise de pares contrafactuais, dado que poderá ser observado na seção 5.

De acordo com o IBGE (2019), proporcionar condições adequadas de infraestrutura é uma das maneiras de assegurar o bom funcionamento dos conselhos, embora isso não garanta plenamente o cumprimento de suas responsabilidades. Em 2018, constatou-se que 65,6% dos municípios com Conselho Municipal dos Direitos da Mulher contavam com algum tipo de estrutura para apoiar suas atividades. No entanto, apenas 8,4% desses municípios alocaram recursos orçamentários próprios para esses conselhos. Da mesma forma que foi observada uma maior conexão ou dependência dos órgãos executivos de políticas voltadas para as mulheres com as políticas ou secretarias de assistência social, pode-se constatar que, em 2018, 69,9% dos conselhos setoriais de mulheres estavam administrativamente vinculados ao órgão responsável pela gestão da assistência social.

Os resultados da pesquisa Munic 2018 também revelam que há uma proporção maior de municípios que adotaram a alternância de representantes da sociedade civil e do governo na presidência desses conselhos (43,6%) (IBGE, 2019).

## 3.2. Conselhos de Promoção da Igualdade Racial

Desde os primórdios da colonização, a desigualdade tem sido um dos alicerces da sociedade brasileira, persistindo até os dias de hoje. Um dos elementos fundamentais dessa estrutura é a herança da escravidão, cujo impacto ainda é profundamente sentido em toda a estrutura social do país. Com a elaboração da nova Constituição em 1988, sob uma perspectiva democrática renovada, houve a expectativa de que os negros teriam espaço e voz no cenário político formal. Esforços foram feitos para estabelecer bases legais que garantissem igualdade para os negros, especialmente por meio de políticas públicas para combater o racismo. O movimento social negro atuou e atua fortemente na luta contra o racismo estrutural e na promoção da igualdade racial (SCHUSTER; BITENCOURT, 2021).

Muito ainda há de ser feito em prol da igualdade racial, mas um marco muito importante da luta do movimento social negro foi a CF, que trouxe um avanço significativo na luta contra o racismo no Brasil, estabelecendo a criminalização do racismo, reconhecendo o direito de posse de terras às comunidades quilombolas e criando a Fundação Cultural Palmares. Durante a década de 1990, houve uma maior aproximação entre os movimentos negros e o Estado

brasileiro, impulsionada por dois eventos cruciais: a Marcha Zumbi de Palmares contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida, realizada em 1995, e a participação brasileira na III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, Xenofobia e Formas Correlatas de Intolerância, em Durban, em 2001.

A Marcha Zumbi de Palmares recebeu amplo apoio popular e resultou na entrega de uma proposta de ação, o Programa de Superação do Racismo e da Desigualdade Racial, ao então presidente Fernando Henrique Cardoso. No mesmo dia, foi criado o Grupo de Trabalho Interministerial para Valorização da População Negra (GTI), abrindo espaço para uma participação mais ampla da sociedade civil no desenvolvimento de políticas que reconhecessem a contribuição histórica e cultural da população negra para o país (SILVA, 2019; IPEA, 2023).

Com o início do governo de Luís Inácio Lula da Silva, em 2003, o termo "igualdade racial" passou a ser amplamente utilizado e foi institucionalizado por meio da criação da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) e do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR), ambos estabelecidos no mesmo ano. A criação da SEPPIR foi fundamental para a coordenação das ações relacionadas à temática racial e para a institucionalização de políticas voltadas para a superação das desigualdades raciais e do racismo (SILVA, 2019; BRASIL, 2004).

O Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial é um órgão colegiado consultivo que desempenha um papel fundamental na formulação de políticas para promover a igualdade racial em todo o Brasil. Seu objetivo central é combater a intolerância, o preconceito e a discriminação racial, com o propósito de reduzir as desigualdades raciais em diversos aspectos, como econômico, financeiro, social, político e cultural. O Conselho trabalha em âmbito nacional, abrangendo os diversos grupos étnicos que compõem a sociedade brasileira (SILVA, 2019).

Segundo os decretos nº 4.885 e nº 6.509, entre as principais competências do CNPIR estão: participar da elaboração de critérios e parâmetros para a formulação e implementação de metas que assegurem condições de igualdade à população negra e a outros segmentos étnicos da população brasileira, assim como zelem por seus direitos culturais; acompanhar e apresentar sugestões quanto ao desenvolvimento de programas e ações que visem a implementação de ações de promoção da igualdade racial; apreciar anualmente a proposta orçamentária da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial Apresentar sugestões para a elaboração do planejamento plurianual do Governo Federal, o estabelecimento de diretrizes orçamentárias e a alocação de recursos no Orçamento Anual da União, visando subsidiar decisões governamentais relativas à implementação de ações de promoção da igualdade racial (IPEA, 2023).

A partir de sua criação, em 2003, começam a surgir os Conselhos Municipais de Promoção da Igualdade Racial. Importante destacar que, em municípios onde não existe Conselho de Promoção da Igualdade Racial, as demandas relacionadas à igualdade racial são tratadas pelo Conselho dos Direitos Humanos, se esse existir. No entanto, a cada ano têm aumentado o percentual de municípios brasileiros com conselhos próprios de igualdade racial, como demonstra as pesquisas Munic 2009, 2014 e 2019 do IBGE. Esses percentuais são apresentados no Gráfico 3.

2009 2014 2019

**Gráfico 4.** Percentual de municípios com Conselho de Promoção da Igualdade Racial - Brasil - 2009/2019

Fonte: Adaptado de IBGE (2015; 2020)

A criação do Conselho Municipal é regulamentada por uma lei específica, sendo um ato exclusivo do Prefeito, que encaminha o projeto à Câmara dos Vereadores para análise e aprovação em Plenário. Uma vez aprovado o projeto pela Câmara, a lei precisa ser sancionada pelo Prefeito, que tem a competência exclusiva para estabelecer o funcionamento do Conselho por meio de um Decreto. Após a criação da lei e a publicação do Decreto de funcionamento, um edital será divulgado convocando os interessados a participarem do Conselho por meio de um processo eleitoral, especialmente para a representação da sociedade civil (GONÇALVES, 2021).

Quando se compara os percentuais, ano a ano, dos Conselhos dos Direitos das Mulheres e dos Conselhos de Promoção da Igualdade Racial – Gráficos 2 e 3, conclui-se que o primeiro tem ganhado mais espaço nos municípios brasileiros que o segundo, embora tenham começado a surgir na mesma época, pós CF, o que leva a crer, ainda que de forma superficial, mas com base em toda literatura sobre a desigualdade racial, que existe relutância nos governos municipais em criar conselhos de igualdade racial, atitude muito condizente com o racismo estrutural que permeia a sociedade brasileira, que limita todas as formas de ascensão da população negra, mantendo o *status quo* dominante que se traduz nos privilégios da branquitude e na manutenção da desigualdade racial brasileira.

O Gráfico 3 também demonstra que, de 2009 para 2014, após a vigência da Lei nº 12.288/2010, que instituiu o Estatuto da Igualdade Racial, houve um aumento de 85% no percentual de municípios com Conselhos de Promoção da Igualdade Racial e, de 2009 para 2019 esse aumento foi de 144%. O artigo 50 do Estatuto da Igualdade Racial traz a seguinte redação:

Art. 50. Os Poderes Executivos estaduais, distrital e municipais, no âmbito das respectivas esferas de competência, poderão instituir conselhos de promoção da igualdade étnica, de caráter permanente e consultivo, compostos por igual número de representantes de órgãos e entidades públicas e de organizações da sociedade civil representativas da população negra. Parágrafo único. O Poder Executivo priorizará o repasse dos recursos referentes aos programas e atividades previstos nesta Lei aos Estados, Distrito Federal e Municípios que tenham criado conselhos de promoção da igualdade étnica. (BRASIL, 2010).

O Decreto nº 8.136/2013 que regulamentou o Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial, dispõe no art. 4º, inciso III, no que se refere aos princípios do Sistema que, a "gestão democrática, que envolve a participação da sociedade civil na proposição, acompanhamento e realização de iniciativas, por meio dos conselhos e das conferências de Promoção da Igualdade Racial" (BRASIL, 2013). No entanto, esse percentual é baixo quando comparado com outros conselhos gestores.

## 3.3. Conselhos da Juventude

A partir dos anos 1980, houve um aumento significativo da importância do tema da juventude na agenda internacional. A Organização das Nações Unidas (ONU), em 1985, designou esse período como o Ano Internacional da Juventude, o que resultou no surgimento de várias iniciativas locais e regionais. Dentro desse contexto, merecem destaque a I

Conferência Ibero-americana de Juventude, realizada em Madrid, Espanha, e a I Conferência Juvenil Centro-Americana pela Paz, realizada na Guatemala, ambas ocorridas em 1987. No ano de 1988, ocorreu o I Encontro Regional Andino em Quito, Equador, e a I Consulta Coletiva Latino-Americana de Organizações não-Governamentais de Juventude em Buenos Aires, Argentina. Em seguida, em 1991, ocorreu o Primeiro Fórum Mundial da Juventude do Sistema das Nações Unidas, sediado em Viena, Áustria. Para demonstrar o compromisso com a questão da juventude em escala global, a ONU lançou, em 1995, o Programa Mundial de Ação para a Juventude para o ano 2000 e além (PMAJ).

No Brasil, a Política de Juventude, de modo geral, passou por um processo de conquista de espaço desde a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) em 1990. A partir dessa legislação, os jovens entre 15 e 18 anos passaram a ser reconhecidos como sujeitos de direitos e necessitados de atenção por parte do Estado. A institucionalização de uma política voltada especificamente para essa faixa etária proporcionou um impulso aos movimentos sociais de juventude, que passaram a reivindicar uma abordagem diferenciada para a população jovem como um todo, compreendida entre 15 e 29 anos.

Com os avanços da área, termos como emancipação, protagonismo e autonomia têm ganhado destaque na construção das novas demandas sociais para a juventude. Os jovens passam a exigir políticas públicas que promovam condições adequadas para sua formação cidadã, inserção no mercado de trabalho, cuidados com a saúde, moradia, mobilidade, ou seja, busca-se a emancipação e autonomia em diferentes aspectos (econômico, social e cultural).

O ano de 1997 é amplamente considerado um marco significativo para o surgimento das políticas públicas de juventude no Brasil. Isso se deve à ocorrência de três eventos importantes: a criação, no âmbito do governo federal, de uma Assessoria Especial para Assuntos de Juventude, vinculada ao gabinete do Ministro da Educação; o estabelecimento do departamento de pesquisa em juventude pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco); e o trágico assassinato do indígena da tribo Pataxó Galdino Jesus dos Santos, em Brasília, perpetrado por um grupo de jovens de classe média, que recebeu ampla cobertura da imprensa<sup>2</sup>. Esses eventos convergentes foram essenciais para impulsionar

Disponível em: <a href="https://www.uol.com.br/ecoa/ultimas-noticias/2023/04/19/19-de-abril-como-indigena-foi-queimado-vivo-e-virou-simbolo-de-resistencia.htm">https://www.uol.com.br/ecoa/ultimas-noticias/2023/04/19/19-de-abril-como-indigena-foi-queimado-vivo-e-virou-simbolo-de-resistencia.htm</a>. Acesso em 07 de novembro de 2023.

\_

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Na madrugada seguinte ao Dia do Indígena, em 19 de abril de 1997, um incidente marcou a história do país. Cinco amigos, após uma noitada, encontraram um indígena da tribo Pataxó Hã-hã-Hãe, Galdino Jesus dos Santos, que estava dormindo em uma parada de ônibus na 703 Sul, em Brasília. Usando álcool e fósforos, eles o queimaram vivo. Galdino tinha chegado a Brasília no dia anterior com outros membros da tribo e tinha sido impedido de entrar em sua pensão, onde estava hospedado. Após esperar por duas horas, o ataque aconteceu.

o reconhecimento e a atenção dedicada à juventude no contexto das políticas públicas. A criação da Assessoria Especial para Assuntos de Juventude no governo federal demonstrou o reconhecimento da necessidade de abordar questões específicas e desafios enfrentados pelos jovens. Além disso, a iniciativa da Unesco de estabelecer um departamento de pesquisa em juventude evidenciou a importância do estudo e compreensão aprofundada das realidades juvenis (RODRIGUES, 2010).

O trágico episódio do assassinato de Galdino por jovens de classe média em Brasília provocou uma reflexão intensa sobre a violência e as desigualdades presentes na sociedade brasileira. A ampla cobertura midiática desse caso chocante contribuiu para despertar a consciência pública sobre a urgência de abordar as questões relacionadas à juventude, destacando a importância de políticas públicas efetivas e estratégias de prevenção. Em conjunto, esses eventos representaram um ponto crucial na história das políticas públicas de juventude no Brasil, ao estimular discussões mais aprofundadas e a formulação de iniciativas que visam promover o desenvolvimento pleno e saudável dos jovens, bem como a construção de uma sociedade mais justa e igualitária para todas as gerações. Conforme afirmou Waiselfisz (apud CASTRO, 2005, p. 119-120) à época: "a novidade, no momento, era fazer com que as autoridades públicas e a sociedade percebessem que a juventude era um segmento social cada vez maior, mais ativo e que deveria ser não só ouvido, mas reconhecido nos seus direitos".

A partir do ano de 2004, foi estabelecido um grupo composto por representantes de 19 Ministérios³ que se dedicou a realizar um diagnóstico da situação da juventude brasileira, bem como analisar as ações e programas do governo federal direcionados a esse grupo populacional. Os esforços desses representantes culminaram na promulgação, em 30 de junho de 2005, da Lei Federal nº 11.129, que estabelece a criação do Conselho Nacional de Juventude (Conjuve), da Secretaria Nacional de Juventude (SNJ) e do ProJovem, programa carro-chefe da política de juventude. O Conjuve assume a função de um órgão colegiado, composto por representantes governamentais e da sociedade civil, com a finalidade de promover o diálogo e a interação entre esses atores. Sua criação busca estabelecer um canal de comunicação efetivo, no qual a sociedade civil possa participar na formulação de políticas públicas voltadas para a juventude.

\_

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Secretaria-Geral da Presidência da República, Casa Civil da Presidência da República, Ministério da Defesa, Ministério da Educação, Ministério do Esporte, Ministério da Justiça, Ministério do Planejamento e Orçamento, Ministério do Turismo, Ministério da Cultura, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério da Fazenda, Ministério do Meio Ambiente, Ministério da Saúde, Ministério do Trabalho e Emprego, Secretaria Especial de Direitos Humanos, Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e Gabinete de Segurança Institucional.

A SNJ, por sua vez, é incumbida da tarefa de elaborar essas políticas públicas com base nos resultados desse diálogo e interação com a sociedade civil (RODRIGUES, 2010; LÁZARO, 2016).

O Conjuve, juntamente com as conferências nacionais de juventude, é um dos principais fóruns de participação social dos jovens na formulação e no monitoramento das políticas públicas. Esse conselho desempenha um papel fundamental na elaboração da Política Nacional de Juventude, utilizando como base as contribuições provenientes das conferências, bem como de encontros e seminários que reúnem pesquisadores, ativistas de grupos juvenis e representantes de instituições governamentais para discutir coletivamente as políticas destinadas à juventude. Conforme avaliação realizada pelo próprio Conjuve, esse órgão tem se consolidado como um espaço de reflexão essencial para que os conselheiros possam enfrentar os desafios enfrentados, como a falta de estrutura e capacitação, a dificuldade de monitorar as políticas e o estabelecimento de um diálogo efetivo entre a sociedade civil e o governo (FREITAS, 2007; SILVA; MACEDO, 2016).

A partir da criação do Conjuve, começam a surgir os Conselhos Municipais da Juventude, que são órgãos colegiados de participação e controle social, constituídos em nível local, nos municípios, com o objetivo de promover a participação dos jovens na formulação, implementação e monitoramento de políticas públicas voltadas para a juventude. Esses conselhos desempenham um papel fundamental na garantia dos direitos e na promoção do desenvolvimento integral dos jovens em âmbito municipal. A criação dos Conselhos Municipais de Juventude baseia-se no reconhecimento da importância de incluir os jovens nos processos de tomada de decisão, assegurando que suas vozes sejam ouvidas e que suas necessidades sejam atendidas de forma efetiva. Esses conselhos são compostos por representantes da sociedade civil, organizações juvenis, instituições governamentais e outros atores relevantes, com a finalidade de promover a participação democrática e o diálogo entre diferentes setores da sociedade.

Dentre as principais atribuições dos Conselhos Municipais de Juventude, destacam-se a elaboração de políticas, diretrizes e programas específicos para a juventude, a fiscalização e o acompanhamento das ações governamentais voltadas para os jovens, bem como a promoção de espaços de debate e reflexão sobre os temas pertinentes à juventude no âmbito municipal.

Esses conselhos também têm a função de articular ações e parcerias entre diferentes instâncias, como poder público, organizações da sociedade civil e iniciativa privada, visando

potencializar os recursos e esforços para atender às demandas e necessidades dos jovens. Além disso, eles contribuem para o fortalecimento da cidadania juvenil, incentivando o protagonismo e a participação ativa dos jovens na construção de políticas públicas que os afetam diretamente.

O Gráfico 4 traz o percentual de municípios que possuem esse tipo de conselho, de acordo com dados da Munic 2014.

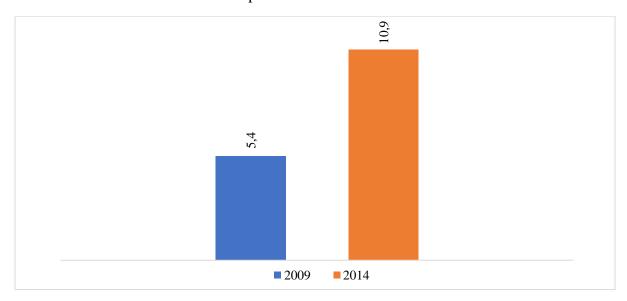


Gráfico 5. Percentual de municípios com Conselho da Juventude- Brasil - 2009/2014

Fonte: Adaptado de IBGE (2015)

Nota-se que, de 2009 a 2014 houve um aumento considerável, de pouco mais de 100%, no percentual dos municípios com Conselhos Municipais da Juventude, o que demonstra que essa área de política pública tem recebido a atenção dos governantes municipais, mas ainda assim, o número de Conselhos Gestores para essa área de política pública precisa aumentar.

Na próxima seção, aprofundaremos nossa compreensão acerca dos conceitos de políticas públicas e bens e serviços públicos, destacando a interconexão entre esses dois elementos. Isso é fundamental para a compreensão e avaliação da efetividade das IPs, em particular, os Conselhos Gestores, no que diz respeito ao acesso a esses bens e serviços públicos municipais, objetivo central desta tese. As IPs desempenham um papel significativo na influência e na avaliação dessa relação, já que trabalham para garantir que as políticas públicas atendam às necessidades da comunidade e resultem na prestação eficaz de bens e serviços públicos. A compreensão aprofundada desses conceitos e de sua interligação nos ajudará a analisar como as IPs impactam o acesso da população a bens e serviços públicos municipais e

a avaliar sua efetividade nesse contexto. A próxima seção explorará essas relações em maior detalhe.

## 4. POLÍTICAS PÚBLICAS E ACESSO A BENS E SERVIÇOS PÚBLICOS

Conceituar políticas públicas não é uma tarefa trivial nem pode ser abordada por meio de uma única citação, conforme destacado por Cepêda e Brasil (2015). O campo das políticas públicas é intrinsecamente multidisciplinar, abrangendo conhecimentos provenientes de diferentes áreas do conhecimento, como ciência política, economia, administração pública, sociologia, direito, entre outras.

As políticas públicas envolvem tanto o aspecto concreto quanto o simbólico das decisões políticas, bem como o processo de construção e implementação dessas decisões. Elas representam diretrizes elaboradas para lidar com problemas de natureza pública. As políticas públicas constituem um fluxo contínuo de decisões tomadas no âmbito governamental, com o objetivo de manter o equilíbrio social ou introduzir desequilíbrios intencionais para promover mudanças nessa realidade. O campo das políticas públicas é um domínio de conhecimento que busca tanto colocar o governo em ação quanto analisar essa ação, e, quando necessário, propor mudanças para aprimorar o funcionamento das políticas (SECCHI, 2013; SARAVIA, 2006; SOUZA, 2006).

De uma perspectiva mais operacional, entende-se que uma política pública é um sistema estruturado de decisões tomadas no âmbito governamental, visando a ações ou omissões preventivas ou corretivas, com o propósito de manter ou modificar a realidade de setores específicos da vida social. Esse processo envolve a definição clara de objetivos e estratégias de atuação, bem como a alocação adequada de recursos necessários para alcançar os objetivos estabelecidos. Em essência, as políticas públicas são mecanismos intencionais e planejados que buscam abordar desafios sociais, econômicos ou políticos, com o intuito de promover o bemestar e a melhoria das condições de vida da população-alvo (SARAVIA, 2006).

Souza (2006) analisa o papel dos governos na definição e implementação de políticas públicas, rejeitando definições simplistas, como pluralismo (pressões de grupos de interesse) e elitismo (políticas definidas exclusivamente pelos que estão no poder), assim como abordagens estruturalistas e funcionalistas (que servem apenas aos interesses de determinadas classes sociais). Segundo a autora, o Estado tem uma autonomia relativa no âmbito das políticas públicas, o que lhe confere um espaço próprio de atuação, embora seja influenciado tanto externa quanto internamente. Com efeito, a noção de política pública não pode ser reduzida à prestação de serviços, já que envolve projeto de natureza ético-política e numerosos níveis de relações entre o Estado e a sociedade civil.

As políticas públicas são respostas que não ocorrerão a menos que haja uma provocação. Em linguagem mais especializada, as políticas públicas se destinam a solucionar problemas políticos, que são as demandas que lograram ser incluídas na agenda governamental. Enquanto essa inclusão não ocorre, o que se tem são 'estados de coisas': situações mais ou menos prolongadas de incômodo, injustiça, insatisfação ou perigo que atingem grupos mais ou menos amplos da sociedade sem, todavia, chegar a compor a agenda governamental ou mobilizar as autoridades políticas. (RUA, 2008, p. 735).

Apesar de não se confundirem, a relação entre políticas públicas e a prestação de serviços públicos é intrínseca, uma vez que as políticas públicas são responsáveis por definir as diretrizes e estratégias para a oferta e aprimoramento desses serviços pelo Estado. Os serviços públicos abrangem uma ampla gama de áreas, como educação, saúde, segurança, transporte, saneamento básico, entre outros, e são essenciais para o bem-estar e o funcionamento adequado da sociedade.

As políticas públicas estabelecem os objetivos a serem alcançados na prestação dos serviços, bem como as estratégias para alcançar esses objetivos. Elas consideram aspectos como a disponibilidade, a qualidade, a acessibilidade, a equidade e a eficiência na oferta dos serviços públicos. Além disso, as políticas públicas também podem abordar questões relacionadas à regulação, financiamento, governança e avaliação dos serviços prestados.

A formulação e implementação das políticas públicas envolvem o diagnóstico das necessidades da população, a identificação de prioridades, a alocação de recursos, a definição de diretrizes e a coordenação entre diferentes atores governamentais e sociais. Os órgãos governamentais responsáveis pela elaboração e execução das políticas públicas colaboram com os prestadores de serviços, sejam eles órgãos estatais, empresas públicas ou privadas, organizações sociais ou parcerias público-privadas.

A qualidade e a eficácia dos serviços públicos dependem da implementação adequada das políticas públicas. Isso envolve a definição de normas, regulamentos e padrões de qualidade, a fiscalização e monitoramento da prestação dos serviços, a avaliação de resultados e a tomada de ações corretivas quando necessário. As políticas públicas devem garantir que os serviços sejam acessíveis a todos os cidadãos, independentemente de sua condição socioeconômica, e que atendam às necessidades da população de forma eficiente e eficaz.

Santin (2019) faz uma importante associação da prestação de serviços públicos com os direitos humanos (direitos fundamentais). Para o autor, é obrigação institucional do Estado satisfazer as necessidades sociais por meio da definição e implementação de políticas públicas, com o objetivo de fornecer serviços adequados aos cidadãos e usuários, tanto de forma direta

quanto indireta. Nesse contexto, busca-se assegurar a efetivação dos direitos sociais e a dignidade da pessoa humana, os quais dependem da disponibilidade de serviços públicos.

O acesso ao serviço público é direito humano, conforme se extrai de normas internacionais, podendo ser referido o enunciado específico constante da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, que previu que "todo ser humano tem igual direito de acesso ao serviço público do seu país" (art. 21, 2) (ONU). Também há preocupação universal com o direito a um padrão de vida mínimo, do ser humano e sua família, para ser assegurado saúde e bem-estar, representados por alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, direito à segurança social por desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle (art. 25, 1) (ONU). (SANTIN, 2019, p. 139).

Considerando que a prestação de serviços públicos é um dever do Estado e um direito fundamental do cidadão, esses serviços devem ser oferecidos independentemente da condição financeira do ente. No entanto, em um contexto de recursos limitados e escassos, a iniciativa privada pode desempenhar um papel na oferta desses serviços à população, desde que sujeita à regulação adequada. É importante ressaltar que, de acordo com a Constituição Federal, é responsabilidade do Estado garantir a disponibilidade de serviços públicos adequados para toda a população, sem qualquer discriminação baseada em situação econômica ou social. Esses serviços são caracterizados por sua utilidade e conveniência, sendo submetidos ao direito público e geralmente prestados pelo Estado, embora não exclusivamente por ele. Entram aqui as parcerias público-privadas (MACHADO; DE CRISTO, 2020).

Amartya Sen, em sua concepção sobre liberdade e dignidade humana, aborda a importância da prestação de serviços públicos de qualidade. Para Sen (2000) em certos casos, a privação de liberdade está relacionada à falta de serviços públicos e assistência social. Essa falta de serviços pode incluir a ausência de programas epidemiológicos, um sistema bem planejado de assistência médica e educação, além da ausência de instituições eficazes para a manutenção da paz e ordem em nível local. Segundo o autor, a privação de liberdade está ligada, portanto, a deficiências nos serviços públicos e na assistência social oferecidos pelo governo.

A ausência de programas epidemiológicos, por exemplo, pode implicar a falta de medidas eficazes para prevenir, controlar e tratar doenças em uma determinada população. Isso pode resultar em problemas de saúde pública não resolvidos, como surtos de doenças contagiosas. A falta de um sistema de assistência médica e educação bem planejado pode levar a dificuldades de acesso a cuidados de saúde adequados e à falta de oportunidades educacionais, afetando negativamente a qualidade de vida das pessoas e suas perspectivas

futuras. Além disso, a ausência de instituições eficazes para a manutenção da paz e da ordem locais pode resultar em um ambiente inseguro, com altos índices de criminalidade e violência. Isso pode contribuir para um sentimento de falta de segurança e bem-estar na comunidade, levando a uma restrição adicional da liberdade das pessoas (SEN, 2000; 2011).

Essa falta de serviços públicos de qualidade, então, reflete na dignidade da pessoa humana, podendo privá-la da concepção de liberdade defendida por Sen (2010). Interfere, portanto, na capacidade do indivíduo, que é "um aspecto de oportunidade da liberdade, a medida do indivíduo para alcançar a liberdade de escolher e de realizar" (ZEIFERT, 2019, p. 4). A discussão em torno das políticas públicas e sua viabilidade a partir do enfoque das capacidades emerge nesse contexto. Conforme abordado por Sen (2010), as capacidades representam o mínimo necessário para uma vida digna na sociedade.

A prestação de serviços públicos de qualidade, deste modo, representa muito mais do que o simples atendimento das necessidades básicas da sociedade, pois têm a dizer sobre liberdade. É o caso dos serviços públicos para as mulheres, para a população negra e para a juventude, que são as áreas de políticas públicas estudadas nesta tese, as quais são consideradas áreas de políticas sociais.

Liberati (2013) destaca a importância dos direitos sociais como um conjunto de direitos que vão além das garantias básicas de liberdade e propriedade. Os direitos sociais são fundamentais para promover a igualdade de oportunidades e garantir uma vida digna para todos os membros da sociedade. Esses direitos requerem ações por parte do Estado, que deve fornecer serviços autênticos e prestações sociais para suprir as necessidades das pessoas e fortalecer a igualdade entre os cidadãos. O Estado desempenha o papel de provedor desses serviços, assegurando que todos tenham acesso aos recursos e às condições necessárias para exercer plenamente sua cidadania.

Ao serem chamados de "direitos de crédito", significa que os indivíduos que possuem esses direitos se tornam credores do Estado. Isso significa que o Estado tem a obrigação de cumprir suas responsabilidades, fornecendo os serviços e prestações necessárias para garantir o exercício pleno dos direitos sociais. Os cidadãos têm o direito de exigir e reivindicar essas prestações do Estado, como um crédito que lhes é devido. Os direitos sociais englobam diversas áreas, como o direito à saúde, à educação, à moradia, ao trabalho digno, à segurança social, ao acesso à cultura e ao lazer, entre outros. Esses direitos são essenciais para promover a justiça social e reduzir as desigualdades, garantindo que todos os membros da sociedade tenham condições igualitárias de desenvolvimento e bem-estar (LIBERATI, 2013, p. 77).

O reconhecimento e a implementação dos direitos sociais são fundamentais para garantir uma sociedade mais justa e inclusiva, onde cada indivíduo tenha a oportunidade de viver com dignidade e desfrutar de condições de vida adequadas.

As IPs tiveram um papel muito importante no fortalecimento dos direitos, por meio da participação em várias fases de produção e controle de políticas públicas, especialmente nas áreas sociais, como são o caso mulheres, igualdade racial e juventude. Vejamos.

# 4.1. A capacidade de influência das IPs no processo de formulação e implementação de políticas públicas

Para alguns autores, a proposição de políticas públicas segue uma abordagem sequencial conhecida como ciclo de políticas públicas. Apesar das críticas que envolvem esta abordagem linear, as quais serão debatidas no decorrer desta subseção, a utilização do ciclo de políticas públicas ainda é útil como uma estrutura conceitual. Ela fornece uma maneira de organizar o pensamento sobre como as políticas públicas são desenvolvidas e implementadas. No entanto, os pesquisadores modernos tendem a adotar uma abordagem mais flexível, que considera a dinâmica entre as etapas e a complexidade do processo político.

Lima e D'Ascenzi (2013) sugerem que este ciclo é composto por três fases principais: formulação, implementação e avaliação das políticas públicas. A fase de formulação refere-se à etapa em que as decisões e propostas de políticas públicas são desenvolvidas. Nessa fase, ocorre a identificação do problema, a definição de objetivos, a formulação de estratégias e a elaboração de planos e programas para abordar a questão em pauta.

Em seguida, temos a fase de implementação, que envolve a execução das decisões tomadas na etapa de formulação. Nela, os recursos são alocados, as medidas são postas em prática e os programas e ações são implementados pelos atores responsáveis. A implementação efetiva das políticas públicas envolve a coordenação de diferentes atores e a mobilização de recursos adequados. A terceira fase é a avaliação das políticas públicas, que visa avaliar o impacto e a eficácia das ações implementadas. A avaliação pode ocorrer durante e após a implementação, com o objetivo de identificar resultados, identificar problemas, ajustar estratégias e fornecer subsídios para a tomada de decisões futuras.

Abordagens completas do ciclo de políticas públicas, que incluem suas outras fases como agenda *setting* (definição da agenda), monitoramento e aprendizagem, por exemplo, enfatizam a importância de processos contínuos de revisão, adaptação e aprendizado ao longo

da formulação, implementação e avaliação das políticas públicas. Secchi (2013), por exemplo, apresenta o ciclo de políticas públicas com várias fases envolvidas, conforme mostra a Figura 4.

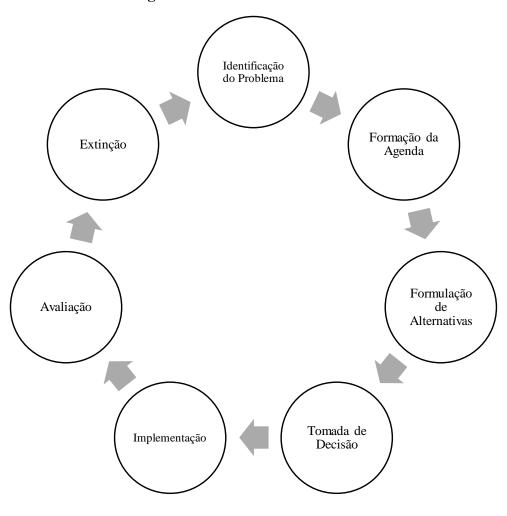


Figura 4. Ciclo de Políticas Públicas

Fonte: Secchi (2013, p. 44)

Na fase de identificação do problema, os atores envolvidos na formulação de políticas públicas identificam a existência de um problema que requer atenção do governo. Isso pode acontecer por meio de demandas da sociedade, evidências científicas, pressões políticas ou outras formas de percepção de necessidades não atendidas.

Parte-se então para a formação da agenda, fase na qual o problema identificado é colocado na agenda política, ou seja, ganha destaque como um assunto a ser discutido e considerado pelo governo. A formação da agenda é influenciada por diversos fatores, como a capacidade de mobilização dos atores envolvidos, a importância atribuída ao problema e as

prioridades políticas do momento. Na fase de formulação de alternativas, uma vez que o problema está na agenda, são desenvolvidas diferentes propostas ou alternativas para lidar com ele. Essas alternativas podem ser elaboradas por especialistas, grupos de interesse, órgãos governamentais ou outros atores relevantes. O objetivo é encontrar soluções viáveis e eficazes para o problema identificado.

Após, na fase de tomada de decisão, os formuladores de políticas públicas selecionam uma das alternativas propostas como a política a ser implementada. A tomada de decisão pode ocorrer em diferentes níveis, desde órgãos governamentais específicos até o poder executivo ou legislativo, dependendo do sistema político em vigor.

Uma vez que a decisão é tomada, a política pública é colocada em prática na etapa de implementação. Isso envolve a alocação de recursos, a definição de responsabilidades e a execução das ações necessárias para implementar a política. A implementação pode ocorrer em várias etapas e envolver diferentes atores, tanto do setor público quanto do setor privado ou da sociedade civil. Após a implementação, é importante avaliar os resultados e impactos da política pública. A avaliação pode ser realizada com base em critérios pré-definidos, como efetividade, eficiência, equidade, entre outros. Ela fornece informações essenciais para a tomada de decisões futuras, permitindo que os formuladores de políticas públicas ajustem e aprimorem a política em questão. Nem todas as políticas públicas são permanentes. Em alguns casos, elas podem ser encerradas ou substituídas por outras medidas. A extinção ocorre quando a política atinge seus objetivos, quando não é mais efetiva, quando há mudanças nas prioridades políticas ou quando surge uma nova abordagem mais adequada.

Muitos estudos criticam esta visão do ciclo de políticas públicas, afirmando que ele não é necessariamente linear, podendo haver interações e retroalimentações entre as diferentes fases. Além disso, a implementação de políticas pode ser complexa e enfrentar desafios e obstáculos ao longo do caminho. O ciclo de políticas públicas serve como uma estrutura conceitual para compreender e analisar o processo de formulação e implementação de políticas públicas, auxiliando na compreensão de como as decisões são tomadas e como as políticas podem evoluir ao longo do tempo. O modelo tradicional do ciclo de políticas, com etapas lineares (formulação, implementação, avaliação), tem sido criticado porque muitas vezes a realidade não segue um processo tão previsível e ordenado. Os estudos modernos destacam que as políticas públicas são frequentemente influenciadas por múltiplos atores e fatores, e as etapas podem se sobrepor, retroalimentar e até mesmo se repetir. Também é amplamente reconhecido que a implementação de políticas públicas pode ser altamente complexa e

enfrentar diversos desafios. Isso inclui questões como a resistência de grupos de interesse, recursos limitados, burocracia, mudanças no ambiente político e social, entre outros. A literatura acadêmica em políticas públicas fornece inúmeras evidências desses desafios.

As críticas enfatizam a necessidade de não encarar as fases como etapas rigidamente sequenciais. Em outras palavras, é possível que as sequências se alternem e que as fases se sobreponham. Portanto, mais fundamental do que a ordem linear apresentada no ciclo é a compreensão de que a política pública é composta por estágios, cada um com características distintas (RAEDER, 2015).

As IPs desempenham um papel significativo e cada vez mais importante nas várias fases de construção de políticas públicas em muitos sistemas democráticos ao redor do mundo, pois são responsáveis pela coleta de conhecimento e informações locais valiosas. Os cidadãos e grupos da sociedade civil têm uma compreensão profunda dos problemas que afetam suas comunidades e podem contribuir com informações importantes para a elaboração de políticas eficazes. Quando as políticas públicas são desenvolvidas com a participação ativa da sociedade, elas tendem a ser mais aceitas e legítimas. Isso ocorre porque os cidadãos se sentem parte do processo e têm maior probabilidade de apoiar e cumprir as políticas resultantes.

A participação das IPs também desempenha um papel fundamental no controle democrático do governo. Elas atuam como um mecanismo de supervisão que ajuda a evitar abusos de poder e a garantir que as políticas estejam alinhadas com as necessidades e desejos da sociedade. Resumidamente, as IPs, que são subsistemas de políticas, ocupam papel fundamental no processo de produção e controle de políticas, juntamente com atores do macrossistema, como prefeitos e secretarias, para falar do âmbito municipal.

Faria (2021) aborda as capacidades das IPs e seu potencial para institucionalizar novas formas de participação e representação na arena política. Destaca que as IPs têm o poder de criar e fortalecer novas relações entre os atores sociopolíticos, agregando mecanismos de participação e negociação no processo de tomada de decisões de políticas públicas. As IPs são espaços que reúnem diferentes atores da sociedade civil e da comunidade, permitindo debates e reflexões sobre uma ampla gama de temas relacionados às organizações sociais. Essa dinâmica pode aprimorar o processo de tomada de decisões governamentais, pois aumenta a possibilidade de incorporar as demandas e necessidades da sociedade nas agendas políticas. O autor enfatiza que as IPs vão além de simplesmente proporcionar participação e representação política. Elas funcionam como plataformas que promovem interações, negociações e

discussões entre os atores envolvidos, fortalecendo a democracia e permitindo que as políticas públicas sejam mais inclusivas e alinhadas com as demandas da sociedade.

O movimento de participação da sociedade civil e dos cidadãos desempenhou um papel fundamental na consolidação de espaços participativos. A partir de 2003, com o governo de Lula, houve uma nova perspectiva de governança, na qual as estruturas estatais passaram a garantir a presença das IPs nas tomadas de decisão dos gestores públicos, por meio de mecanismos legais que solidificaram sua institucionalidade (FARIA, 2021). Um exemplo desse processo é a área da Assistência Social, que estabeleceu os Conselhos Gestores de Políticas Públicas e as Conferências de Políticas Públicas como espaços de participação das IPs no processo de elaboração e implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

A IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em Brasília, foi essencial para a deliberação e construção do SUAS, com o objetivo de normatizar as atribuições de cada esfera de governo e estabelecer uma rede de atendimento para a efetivação da Assistência Social como política pública, em conformidade com a Constituição Federal e a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), em todos os níveis federativos: União, estados e municípios.

Além disso, políticas públicas que anteriormente não contavam com uma segurança legal específica e eram tratadas de forma mais geral pelos princípios e artigos constitucionais passaram a contar com estruturas mais amplas, envolvendo a intersetorialidade de outras políticas públicas. Isso ocorreu nas áreas de Políticas para o Idoso, Pessoas com Deficiência, Promoção da Igualdade Racial e da Mulher, por exemplo, com a criação de órgãos públicos específicos dotados de orçamento e recursos humanos. A criação de Conselhos Gestores de Políticas Públicas e a realização de Conferências de Políticas Públicas foram importantes para promover estratégias de ação para essas populações historicamente negligenciadas pelo Estado. Esses espaços contribuíram para consolidar leis específicas já existentes, como o Estatuto do Idoso, ou para articular a aprovação de leis importantes, como o Estatuto da Pessoa com Deficiência (ALBUQUERQUE, 2015).

Outras áreas de políticas públicas, mesmo que já estivessem estabelecidas legalmente antes de 2003, passaram a se estruturar como tal nesse período, abrindo espaço para a implementação das IPs e possibilitando a participação social no desenvolvimento de políticas. Exemplos disso são as políticas públicas urbanas, de esporte e lazer, de habitação e interesse social, entre outras. Essas políticas passaram a implementar ou fortalecer os conselhos gestores e as conferências nos três níveis de governo de maneira contínua e sistemática. O movimento

de participação social e a institucionalização das IPs foram fundamentais para a consolidação de processos democráticos e a inclusão de diferentes grupos e demandas na formulação e implementação de políticas públicas (FARIA, 2021; CAMPOS, 2011; AVRITZER, 2008).

Na área de políticas para mulheres, a I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres que indicou as diretrizes da política nacional para as mulheres na perspectiva da igualdade de gênero, considerando a diversidade de raça e etnia, resultou na construção do Plano Nacional de Políticas para Mulheres (PNPM).

A I CNPM foi um processo coordenado pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres e pelo Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM). Diversos representantes dos poderes executivos estaduais e municipais, ministérios, secretarias especiais, organizações de mulheres e feministas participaram dessa conferência. Antes da CNPM, foram realizadas plenárias municipais e/ou regionais, bem como Conferências Estaduais. Essa estratégia permitiu a participação de mulheres de todo o país, proporcionando consistência às propostas discutidas, garantindo representatividade e expressando a diversidade da população. O Plano resultante da CNPM é fruto de uma construção coletiva envolvendo 120 mil mulheres brasileiras. Elas debateram em seus municípios e aprofundaram as discussões sobre direitos e demandas durante as 26 Conferências Estaduais e no Distrito Federal. Em Brasília, 1.787 delegadas, além de aproximadamente 700 convidadas e observadoras, aprovaram as diretrizes da Política Nacional para as Mulheres (BRASIL, 2004).

Essa ampla participação, por meio das etapas municipais, estaduais e da conferência nacional, garantiu a representatividade de diferentes grupos de mulheres e permitiu a discussão aprofundada das questões, considerando as realidades diversas vivenciadas em todo o país. Dessa forma, o Plano resultante da CNPM reflete a vontade e as demandas de um grande número de mulheres brasileiras, fortalecendo a política de igualdade de gênero e o enfrentamento das desigualdades e violências sofridas pelas mulheres.

Com relação à área da igualdade racial, destaca-se a elaboração e promulgação do Estatuto da Igualdade Racial (Lei nº 12.822/2010) com ampla participação do Movimento Negro. O Estatuto da Igualdade Racial foi criado com o objetivo de garantir igualdade de oportunidades para a população negra, promover a defesa dos direitos étnicos individuais e coletivos, e combater a discriminação e todas as formas de intolerância étnica no Brasil. Esse estatuto foi aprovado pelo Senado no dia 16 de junho de 2010 e, trinta e quatro dias depois, transformado na Lei n. 12.288 de 20 de julho de 2010, sendo sancionado pelo então presidente Luiz Inácio Lula da Silva (CINTRA, 2012; CORREIA; MOURA, 2019).

A criação do Estatuto da Igualdade Racial representa um marco importante na luta contra o racismo e na promoção da igualdade de oportunidades para a população negra. Ele estabelece diretrizes e mecanismos para assegurar a igualdade de acesso a serviços, oportunidades e benefícios, assim como para combater as desigualdades e a discriminação racial. O Estatuto busca abordar questões como a inclusão social e econômica da população negra, a valorização da cultura afro-brasileira, a promoção da igualdade de gênero e a garantia de direitos fundamentais para a população negra. Também prevê a implementação de políticas públicas específicas, programas de ação afirmativa e ações de promoção da igualdade racial nos diferentes setores da sociedade.

A partir da criação desse Estatuto, diversas ações foram impulsionadas para combater o racismo estrutural e promover a inclusão e a igualdade racial no país. Isso inclui a implementação de políticas de cotas raciais em universidades e concursos públicos, a criação de órgãos e instituições voltados para a promoção da igualdade racial, e a promoção de campanhas de conscientização e educação sobre o tema.

O Movimento Negro desempenhou um papel fundamental na criação do Estatuto da Igualdade Racial. Durante décadas, ativistas, intelectuais, organizações e lideranças do Movimento Negro lutaram incansavelmente pela promoção da igualdade racial e pelo combate ao racismo estrutural no Brasil. Esses atores foram responsáveis por levantar o debate sobre as desigualdades raciais no país, exigindo a implementação de políticas públicas específicas e a adoção de medidas concretas para enfrentar o racismo e suas consequências na sociedade brasileira.

Ao longo dos anos o Movimento Negro organizou manifestações, mobilizações, conferências, seminários e outros eventos. A partir dessas iniciativas, foram criados espaços de discussão e articulação, nos quais o Movimento Negro apresentou propostas, demandas e sugestões para a elaboração de políticas públicas que promovessem a igualdade de oportunidades e combatessem o racismo. Essas contribuições foram fundamentais para a construção do Estatuto da Igualdade Racial. Importante destacar que o Estatuto da Igualdade Racial foi aprovado após longos 10 anos desde a apresentação do Projeto de Lei nº 3.198/2000, apresentado pelo deputado Paulo Paim em junho de 2000. Durante o processo de elaboração do Estatuto, representantes do Movimento Negro tiveram participação ativa, fornecendo subsídios, dados, experiências e sugestões para a redação da lei. Eles contribuíram para garantir que o Estatuto contemplasse as demandas e necessidades da população negra, enfatizando a

importância de ações afirmativas, políticas de inclusão e combate à discriminação racial em diversas áreas da sociedade (CINTRA, 2012; SILVA, 2012).

No âmbito das políticas para a juventude, destaca-se a criação do Estatuto da Juventude com forte participação do Conselho Nacional da Juventude e das I e II Conferências da Juventude. A II Conferência Nacional de Juventude, realizada entre os dias 9 e 12 de dezembro de 2011, em Brasília, foi um evento significativo que reuniu representantes dos 26 estados brasileiros, além do Distrito Federal, e contou também com delegações internacionais de 14 países da América do Sul, África, América do Norte e Europa. O lema da conferência foi "Conquistar Direitos, Desenvolver o Brasil". O documento final da II Conferência reforçou demandas e solicitações já presentes na I Conferência, com alguns ajustes. Um exemplo é a questão da participação dos jovens na política partidária de forma igualitária, considerando a paridade de gênero e uma cota para maior envolvimento da juventude nas coligações eleitorais. Além disso, foi solicitada a destinação de 5% dos recursos do fundo partidário para ações da militância juvenil partidária. Essas propostas indicam que a juventude já clamava por uma constituinte exclusiva para uma reforma política (SANTOS; YAMAMOTO, 2018).

De acordo com Santos e Yamamoto (2018), a II Conferência também representou um passo importante na consolidação da participação social como método de gestão nas três esferas de poder. Durante as conferências, foi evidente o engajamento dos movimentos sociais de juventude, atuando como atores importantes na formulação e fiscalização das políticas implementadas. A conferência estabeleceu diretrizes para os anos seguintes e identificou desafios para o Estado, como a aprovação do Estatuto da Juventude em 2013, a criação do Plano Nacional de Juventude e a construção do Sistema Nacional de Juventude. Esses mecanismos concretos garantem a institucionalização da política pública para a juventude.

O Estatuto da Juventude, sancionado em 5 de agosto de 2013, desempenha um papel fundamental na promoção e garantia dos direitos dos jovens, ao mesmo tempo em que estabelece as responsabilidades da família e da sociedade na implementação dessas garantias. Embora embasado na Constituição Federal, o Estatuto vai além, reconhecendo os jovens com idades entre 15 e 29 anos como sujeitos de direitos. Além disso, estabelece a necessidade de uma articulação entre as várias esferas do poder público para a implementação de políticas públicas voltadas para a juventude.

Buscando proporcionar um arcabouço legal que promova a igualdade, a participação, o acesso à educação, à cultura, ao esporte, ao trabalho e à saúde, dentre outros aspectos importantes para a vida dos jovens, o Estatuto da Juventude reconhece a importância da

diversidade e da garantia de direitos específicos para grupos como jovens negros, indígenas, LGBT+ e com deficiência, entre outros. Com base nele, o poder público é instigado a elaborar e implementar políticas públicas inclusivas, que considerem as necessidades e aspirações da juventude brasileira. Além disso, incentiva a participação ativa dos jovens na formulação e avaliação dessas políticas, criando espaços de diálogo e participação juvenil.

As IPs, portanto, desempenham um papel fundamental nas etapas de desenvolvimento das políticas públicas. As políticas públicas, por sua vez, estão intrinsicamente relacionadas com a oferta de bens e serviços públicos para a sociedade. Para os propósitos desta tese, é fundamental a discussão sobre os conceitos de bens e serviços públicos a nível municipal, o que faremos a seguir.

## 4.2. Bens e serviços públicos municipais

Para conceituar serviços públicos, consideramos necessária a apresentação da noção do direito administrativo do que vem a ser esse termo, que não é unânime na literatura e na doutrina. Existe uma relação paralela entre a dificuldade de situar as políticas públicas no âmbito do direito administrativo e a controvérsia em torno da conceituação de serviço público.

Neste sentido, Meirelles (1985) descreve a divergência na doutrina administrativista nacional em relação à definição de serviço público. Para o autor, o conceito de serviço público não é uniforme, pois há diferentes abordagens. Alguns consideram apenas o que é prestado por órgãos públicos (noção orgânica), outros procuram identificá-lo por características externas (conceituação formal) e ainda há quem defina por seu objeto (conceito material). De fato, o conceito de serviço público varia de acordo com as necessidades e as circunstâncias políticas, econômicas, sociais e culturais de cada comunidade em diferentes momentos históricos, como apontado pelos estudiosos contemporâneos. A definição do autor, portanto, é a seguinte: serviço público compreende todas as atividades prestadas pela administração ou seus representantes, sob normas e controle estatal, visando satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade, assim como conveniências do Estado.

Mello (1987) combina os aspectos formais e materiais, dando especial importância ao regime administrativo em sua definição, afirmando que serviço público se refere a qualquer atividade que disponibiliza utilidades ou comodidades materiais diretamente aos cidadãos, sendo realizada pelo Estado ou por entidades que atuam em seu nome. Essa prestação ocorre sob um regime de direito público, o que implica em prerrogativas de supremacia e restrições

especiais, estabelecidas pelo Estado em benefício dos interesses que ele definiu no sistema normativo.

Essas duas perspectivas demonstram a complexidade e a evolução do conceito de serviço público, que está sujeito a diferentes interpretações dependendo das circunstâncias políticas, econômicas, sociais e culturais de cada sociedade. Ambas as definições destacam a prestação de utilidades ou comodidades em benefício da coletividade, sujeitas a normas e controle estatais. No entanto, cada uma enfatiza diferentes aspectos, seja a relação orgânica e material do serviço com a administração pública, seja o regime de direito público e as prerrogativas de supremacia que o envolvem.

O Ministério Público define bem público como bens de uso comum pertencentes ao controle direto da União, dos estados e dos municípios. De forma ampla, os bens públicos são aqueles destinados ao uso e aproveitamento pela população, incluindo aqueles que o Estado mantém para seu próprio uso e para suas instituições e serviços públicos. Esses bens públicos não podem ser transferidos para terceiros, apreendidos por dívidas ou perdidos por prescrição, é o caso, por exemplo, de centros culturais, centros esportivos, praças públicas, etc.

No contexto brasileiro, visando à redução da desigualdade entre os estados federados, a Constituição de 1988 estabeleceu um modelo de federalismo centralizado (regulado), no qual a maior parte das políticas é elaborada no nível federal, mas implementada pelos estados e municípios. No entanto, ainda existem áreas de competência residual nas quais os estados e municípios têm a responsabilidade de formular e implementar serviços públicos.

De acordo com estudos recentes, as políticas reguladas pelo governo federal - devido às restrições constitucionais que limitam os investimentos nessas áreas - recebem alta prioridade na alocação de recursos pelos entes federados. Por outro lado, as políticas não reguladas têm baixa prioridade devido à ausência de controle centralizado. Essa abordagem centralizada, ou seja, regulada pelo ente federal, reflete a busca por garantir uma distribuição mais equitativa de recursos e serviços entre os estados, buscando reduzir as disparidades regionais. No entanto, também pode resultar em desigualdades na priorização de políticas públicas, com as políticas reguladas recebendo mais atenção e recursos em comparação com as políticas não reguladas (ARAÚJO, 2015).

Pesquisas realizadas por Arretche (2010; 2013) destacam o federalismo brasileiro e sua influência na redução da desigualdade entre os entes federados e concluem que o modelo centralizado (regulado) adotado no Brasil tem sido efetivo nesse sentido. A autora destaca a análise das transferências federais para os municípios e como a atuação do governo federal no

processo de regulamentação contribui para a diminuição da desigualdade entre os municípios brasileiros.

As políticas reguladas, como saúde e educação, apresentam menor desigualdade quando comparadas a políticas não reguladas, como transporte e infraestrutura urbana. Além disso, dentro das políticas reguladas, Arretche (2010; 2013) observa que os índices de desigualdade são menores quando há um maior detalhamento das estratégias de regulação. Por exemplo, a política de saúde, que possui um nível mais detalhado de regulamentação, apresenta índices de desigualdade mais baixos. Essas conclusões sugerem que a regulamentação e a atuação do governo federal têm um papel importante na redução das desigualdades entre os municípios brasileiros, especialmente quando se trata de políticas como saúde e educação, nas quais há maior detalhamento das estratégias de regulação, mas também indicam a desigualdade existente entre municípios com relação às políticas não reguladas.

Araújo (2015) destaca que, através da regulação, por meio da elaboração de Sistemas Nacionais, como o SUS, o governo federal estabelece diretrizes e normas para a implementação de políticas públicas em todo o país, buscando garantir a equidade na oferta de serviços como saúde, educação e outros. Além disso, as transferências de recursos financeiros para os municípios auxiliam na promoção desses serviços, permitindo que as áreas com menos recursos possam ter acesso a recursos adicionais para a prestação de serviços públicos. Essas medidas visam reduzir as desigualdades entre os diferentes estados e municípios brasileiros, buscando criar um ambiente mais igualitário em relação ao acesso a serviços essenciais. Ao diminuir as disparidades, o governo federal contribui para a construção de um país com um quadro menos desigual e heterogêneo no fornecimento de políticas públicas aos cidadãos.

Apesar dessa diferença em relação às políticas reguladas e não reguladas, devido ao modelo do federalismo brasileiro, a implementação das políticas e a eficácia do município com relação ao seu cumprimento e à prestação de serviços é de responsabilidade dos gestores municipais. Peguemos como exemplo o Sistema Único de Saúde (SUS), que é de uma área de política pública regulada. Em virtude do federalismo definido pela Constituição Federal de 1988, o SUS é caracterizado por ser um sistema de saúde que envolve as esferas federal, estadual e municipal, com competências partilhadas para a implementação de políticas públicas abrangentes. No âmbito do SUS, a gestão é construída de forma solidária e cooperativa, com o apoio mútuo entre as diferentes esferas governamentais por meio de compromissos assumidos nas Comissões Intergestores Bipartite (CIB) e Tripartite (CIT).

Para alcançar o objetivo de proporcionar atendimento universal, equitativo e integral ao cidadão, há uma distribuição específica de responsabilidades entre os entes federativos. O governo federal fica encarregado da formulação e normatização do sistema de saúde em nível nacional. Os municípios, por sua vez, são considerados os principais provedores de serviços na área da saúde e têm responsabilidades exclusivas e integrais na atenção básica à saúde, que é a porta de entrada do sistema de saúde.

Já os estados coordenam o processo de descentralização, apoiando as ações desenvolvidas pelos gestores locais e fornecendo suporte técnico e financeiro. É importante ressaltar que a política de saúde implementada em cada município deve estar em harmonia com a política estadual, e esta, por sua vez, deve estar alinhada com a política nacional de saúde. Essa estrutura intergovernamental e descentralizada busca garantir a efetividade do SUS, proporcionando um sistema de saúde mais abrangente, acessível e equitativo para toda a população brasileira. A ênfase na cooperação entre as diferentes esferas governamentais visa fortalecer a gestão e a implementação das políticas de saúde no país (VARELA; PACHECO, 2012).

A atenção básica à saúde, ao ser tratada pelo SUS como uma responsabilidade exclusiva dos municípios, imprime à política de saúde características do federalismo competitivo, favorecendo a responsabilização dos gestores públicos pelos resultados alcançados com o uso do dinheiro público e a avaliação comparativa de desempenho. (VARELA; PACHECO, 2012, p. 126).

O federalismo competitivo é uma abordagem que descentraliza as responsabilidades governamentais, dando aos governos locais (neste caso, os municípios) uma maior autonomia para a implementação de políticas e a prestação de serviços. No contexto da atenção básica à saúde, isso significa que os municípios têm a obrigação de prover os serviços primários de saúde, como consultas médicas, vacinação, acompanhamento de saúde da família, entre outros. Essa descentralização tem suas vantagens. Ao tornar os municípios responsáveis pela atenção básica, os gestores públicos têm maior envolvimento e controle direto sobre os resultados alcançados com os recursos públicos destinados à saúde. Essa proximidade entre a gestão local e a população atendida permite uma maior sensibilidade às necessidades e demandas específicas de cada comunidade.

Além disso, a atribuição exclusiva aos municípios favorece a avaliação comparativa de desempenho entre diferentes localidades. Os resultados e a qualidade dos serviços de atenção básica podem ser analisados e comparados, possibilitando a identificação de melhores práticas e o aprimoramento contínuo dos serviços prestados. No entanto, é importante reconhecer que

o federalismo competitivo também apresenta desafios. A disparidade de recursos e capacidades entre os municípios pode levar a desigualdades na oferta e qualidade dos serviços de saúde, o que exige uma atenção especial para garantir que todas as comunidades sejam atendidas adequadamente. Ao tratar a atenção básica à saúde como uma responsabilidade exclusiva dos municípios, o SUS opera sob o princípio do federalismo competitivo, buscando fortalecer a responsabilização dos gestores públicos pelos resultados e promover a avaliação comparativa de desempenho para melhorar continuamente a oferta de serviços de saúde no país.

Também é de responsabilidade dos municípios, portanto, a implementação de políticas públicas e a prestação de serviços públicos em áreas não reguladas. Isso significa que, além das obrigações na área da saúde, como na atenção básica pelo SUS, os municípios também são incumbidos de gerir outras políticas e serviços que não estão diretamente regulados por instâncias superiores de governo.

Ao atribuir aos municípios a implementação de políticas e serviços não regulados, espera-se que as administrações locais tenham um melhor conhecimento das demandas e peculiaridades de suas comunidades, possibilitando uma resposta mais eficiente e adequada aos problemas locais. Dessa forma, os municípios têm um papel fundamental na promoção do desenvolvimento e do bem-estar de suas populações.

Entretanto, salientamos que a descentralização também apresenta desafios. Nem todos os municípios possuem a mesma capacidade financeira e administrativa para cumprir suas responsabilidades, nem o mesmo interesse em determinadas áreas de políticas públicas, o que pode gerar desigualdades entre as diferentes localidades. É importante destacar que as políticas públicas sociais relacionadas aos direitos da mulher, igualdade racial e juventude não estão sob a regulamentação direta da federação, por isso, sua implementação acaba sendo de responsabilidade dos municípios

Com relação às mulheres, uma das áreas de interesse desta tese, historicamente, essas têm sido posicionadas desfavoravelmente em uma relação de poder desigual, o que resulta em subjugação e discriminação, levando à violência tanto na esfera pública quanto na privada (ALENCAR et al., 2020). Essa desigualdade leva à necessidade de serviços públicos específicos para o atendimento à mulher, como é o caso dos Centros Especializado de Atendimento à Mulher (ou Centros de Referência). Outros serviços públicos para mulheres podem ser vistos no Quadro 7, mais abaixo.

No que diz respeito à população negra, outro tema de interesse desta pesquisa, é indiscutível que existe uma alta desigualdade com relação às pessoas brancas, dado o acúmulo

de literatura sobre isso. Essa desigualdade no Brasil tem origem na escravatura e continua a ser uma questão significativa na sociedade atual. Apesar dos avanços conquistados ao longo dos anos, ainda persistem disparidades sociais, econômicas e raciais que afetam de forma desproporcional a população negra. Atualmente, a população negra no Brasil continua a enfrentar obstáculos significativos em diversas áreas da vida cotidiana, abrangendo desde a educação até o mercado de trabalho, o acesso à saúde, a moradia e a segurança. No âmbito do mercado de trabalho, é recorrente observar uma segregação ocupacional, onde os negros frequentemente se encontram concentrados em empregos informais, caracterizados por baixa remuneração e limitadas oportunidades de ascensão profissional. (ALMEIDA, 2019; BENTO, 2022).

A desigualdade racial também se manifesta nas estatísticas de violência. Os negros são as principais vítimas de homicídios e têm maior probabilidade de serem alvo da violência policial. Essa realidade está ligada à percepção estereotipada e preconceituosa que associa a população negra à criminalidade (ANUNCIAÇÃO; TRAD; FERREIRA, 2020). Além disso, as mulheres negras enfrentam desafios adicionais, pois são afetadas pela interseção de gênero e raça, enfrentando discriminação tanto por sua cor de pele quanto por seu gênero. Elas estão sujeitas a uma série de violências, como a violência doméstica, o feminicídio e a hipersexualização (BELONIA, 2019).

É fundamental reconhecer que a desigualdade racial no Brasil é um reflexo das estruturas sociais e históricas profundamente enraizadas. Para abordar essa questão, são essenciais medidas abrangentes que visem promover a igualdade de oportunidades e combater o racismo estrutural. Isso implica na implementação de políticas públicas afirmativas, como cotas raciais, para fomentar a inclusão dos negros em todos os setores da sociedade. (RODRIGUES, 2017). Além disso, é fundamental investir em educação antirracista, valorização da cultura afro-brasileira e conscientização sobre os direitos e a história da população negra.

Com relação à juventude, terceiro tema de interesse desta tese, a prestação de serviços públicos e o acesso aos bens tem como premissa garantir direitos fundamentais. Assim, têm como objetivo abordar diversas questões que afetam esse público, como educação, saúde, emprego, moradia, participação cívica, entre outras. Ao promover políticas específicas para os jovens, busca-se reconhecer suas necessidades, desafios e potencialidades, levando em consideração as particularidades dessa fase da vida. O objetivo desses serviços públicos é criar condições que permitam aos jovens uma participação mais efetiva na sociedade em que vivem,

oferecendo-lhes melhores oportunidades e condições para seu desenvolvimento e bem-estar (ANDRADE; BÓGUS, 2010).

Faz-se importante destacar que as áreas de políticas públicas dos direitos da mulher, igualdade racial e juventude são, na gestão de políticas sociais, não reguladas pelo Estado, conforme classificação dada por Arretche (2010). A autora destaca a existência de dois tipos de políticas descentralizadas na gestão das políticas sociais. O primeiro tipo refere-se às políticas reguladas, nas quais a legislação e a supervisão federal impõem limites à autonomia decisória dos governos subnacionais.

Essas políticas estabelecem gastos orçamentários obrigatórios em determinadas áreas das políticas sociais, garantindo assim a sua implementação. O segundo tipo é o não regulado, no qual a execução das políticas sociais está associada à autonomia das decisões dos governos locais. Nesse caso, os governos subnacionais têm maior liberdade para tomar decisões sobre a implementação dessas políticas, sem uma regulamentação específica que os obrigue a seguir diretrizes estabelecidas pelo governo federal (ARRETCHE, 2010).

A diferenciação entre políticas regulamentadas e não regulamentadas possui implicações significativas para a gestão das políticas sociais. Enquanto as políticas regulamentadas asseguram um padrão mínimo de implementação e gastos em áreas sociais específicas, as não regulamentadas proporcionam maior flexibilidade e autonomia aos governos locais. Isso permite que ajustem as políticas conforme as necessidades e demandas particulares de suas regiões.

É importante considerar que ambos os tipos de políticas descentralizadas têm vantagens e desafios. As políticas reguladas fornecem diretrizes claras e garantem a obrigatoriedade de recursos para determinadas políticas sociais, garantindo sua continuidade. No entanto, podem limitar a capacidade de inovação e adaptação às particularidades locais. Por outro lado, as políticas não reguladas permitem maior flexibilidade e adaptabilidade, mas podem resultar em desigualdades e disparidades entre as diferentes regiões, uma vez que as decisões podem variar de acordo com a vontade política e recursos disponíveis em cada localidade.

No Quadro 7, apresentamos uma compilação de serviços públicos no Brasil voltados para as esferas dos para a análise de pares contrafactuais conduzida nesta pesquisa. A comparação entre os municípios selecionados será realizada considerando os distintos tipos de serviços públicos destacados nesse quadro, para cada uma das três áreas de políticas públicas objeto desta tese: direitos das mulheres, igualdade racial e juventude.

**Quadro 7.** Exemplos de bens serviços públicos nas áreas de direitos da mulher, igualdade racial e juventude

Área	Bens e Serviços públicos
Direitos/Atendimento à Mulher	Centros Especializados de Atendimento à Mulher
	<ul> <li>Casas-Abrigo</li> </ul>
	<ul> <li>Casas de Acolhimento Provisório</li> </ul>
	<ul> <li>Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMs)</li> </ul>
	<ul> <li>Núcleos ou Postos de Atendimento à Mulher nas Delegacias Comuns</li> </ul>
	<ul> <li>Defensorias Públicas e Defensorias da Mulher (Especializadas)</li> </ul>
	<ul> <li>Juizados Especializados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher</li> </ul>
	Promotorias Especializadas
	Casa da Mulher Brasileira
	<ul> <li>Serviços de Saúde Geral e Serviços de Saúde voltados para o atendimento dos casos de violência sexual e doméstica</li> </ul>
Igualdade Racial	Centros de Referência
	Centros de Cultura Afrodescendente
	Secretarias Especializadas
	Programas de Governo (Combate ao Racismo, Igualdade Racial)
	<ul> <li>Defensorias Públicas (Especializadas)</li> </ul>
	<ul> <li>Delegacias Especializada em Crimes Raciais</li> </ul>
	<ul> <li>Delegacias da Diversidade</li> </ul>
	• Núcleos ou Postos de Atendimento de Crimes Raciais nas
	Delegacias Comuns
	<ul> <li>Programas de Governo de Acesso à Moradia à População Negra</li> </ul>
	<ul> <li>Núcleos Especializados</li> </ul>
Juventude	<ul> <li>Centros Especializados de Atendimento à Juventude</li> </ul>
	<ul> <li>Centros Culturais</li> </ul>
	<ul> <li>Centros Esportivos</li> </ul>
	<ul> <li>Crédito Específico para Habitação Juvenil</li> </ul>
	• Serviços de Saúde Geral (Serviços de saúde que levem em conta a
	atual condição juvenil contemplando direitos reprodutivos;
	prevenção de DSTs/Aids; programas e ações de redução de danos)
	Juizados Especializados de Violência
	Núcleos Especializados
	<ul> <li>Programas de Governo para a Juventude</li> </ul>

Fonte: Elaborado pela autora (2023)

Na presente subseção, abordamos a questão das políticas públicas sociais referentes aos direitos das mulheres, igualdade racial e juventude. É importante salientar que tais políticas não estão sujeitas à regulamentação direta por parte da federação. Portanto, a implementação destas medidas recai sobre a esfera de responsabilidade dos municípios. Esse é, inclusive, o

motivo da escolha dessas áreas de políticas públicas nesta pesquisa, já que o que buscamos responder é em que medida os conselhos gestores destas áreas interferem no acesso a bens e serviços públicos nos municípios, como discutiremos na próxima subseção.

### 4.3. A influência dos Conselhos Gestores no acesso a bens e serviços públicos municipais

A literatura destaca que a atuação dos conselhos gestores pode exercer um papel significativo na influência desses no acesso a bens e serviços públicos. Essa capacidade dos conselhos de exercer influência no acesso a bens e serviços públicos é crucial para a promoção da equidade e justiça social, uma vez que pode possibilitar a ampliação do alcance de políticas e programas para as camadas mais vulneráveis da população. Portanto, é essencial fortalecer a participação ativa dos conselhos gestores, incentivando o envolvimento dos cidadãos e a cooperação entre os diversos atores sociais e governamentais. Ao fazê-lo, estaremos criando uma base sólida para a construção de políticas mais inclusivas e alinhadas às reais necessidades da sociedade.

O estudo de Bortoli e Kovaleski (2019) traz um interessante exemplo de Conselho proativo, que faz a diferença no acesso a bens e serviços. Ressaltam a importância do Conselho Municipal da Saúde de Criciúma (SC), apesar de enfrentar pouco apoio da prefeitura, na ampliação do acesso a bens e serviços públicos no município. Mesmo diante de adversidades, a atuação proativa e resistente dos membros do conselho resultou em conquistas significativas para os serviços de saúde locais. A constatação de que o conselho, mesmo com desafios, contribui para melhorias no acesso aos serviços públicos é uma prova do potencial e da relevância dos conselhos municipais na defesa dos interesses da população e no fortalecimento da democracia participativa. O estudo mostra que os conselheiros se dedicam a lutar pelos direitos e necessidades dos cidadãos, representando uma voz ativa da sociedade no processo decisório sobre políticas de saúde. A resistência e conquistas obtidas pelo conselho devem servir de estímulo para que seus membros continuem engajados em busca de aprimoramentos nas políticas públicas e na promoção do bem-estar da comunidade.

Os resultados do estudo de Bortoli e Kovaleski (2019) são consistentes com as conclusões de outra pesquisa realizada no Conselho Municipal de Saúde de Canindé (CE) por Duarte e Machado (2012). Ambos os estudos demonstram que os conselheiros avaliam de forma positiva o impacto da atuação do colegiado em relação à comunidade que eles representam. No estudo de Duarte e Machado (2012), é notável que, mesmo com uma baixa participação dos membros do conselho, 76% dos conselheiros entrevistados consideraram que

houve resultados práticos a partir das deliberações do conselho. Isso sugere que, na visão dos entrevistados, a atuação do conselho foi efetiva, pois teria conseguido gerar impacto positivo na realidade local, mesmo sem a participação expressiva dos usuários.

Essa constatação é relevante, pois mostra que a efetividade do conselho municipal não dependeu exclusivamente da presença ativa dos membros nas deliberações e tomadas de decisão. Outros fatores, como o comprometimento e a competência dos conselheiros, o alinhamento com as demandas da comunidade, a capacidade de articulação com outras esferas do governo e a influência no processo decisório, também podem ter contribuído para os resultados práticos alcançados. Esses achados sugerem que, apesar de a participação dos usuários ser desejável e fundamental para uma representação mais ampla e democrática, o conselho pode ser uma instância efetiva mesmo quando a participação dos usuários é limitada. Isso não diminui a importância da participação cidadã, mas indica que outros fatores também podem influenciar o desempenho do conselho em suas atribuições.

No entanto, enquanto os estudos de Bortoli e Kovaleski (2019) e Duarte e Machado (2012) demonstram que os Conselhos Municipais de Saúde dos municípios de Criciúma (SC) e Canindé (CE) obteviveram resultados positivos no que se refere a capacidades desses conselhos em influenciar positivamente o acesso a bens e serviços públicos municipais, mesmo apesar da baixa participação dos membros no conselho de Canindé, outros estudos realizados em Goiás, e Mato Grosso do Sul (VAN STRALEN et al., 2006), Lafayete Coutinho (BA) e Groaíras (CE) (BISPO JÚNIOR; SAMPAIO, 2008) sugerem que os conselhos municipais tiveram pouco impacto na melhoria da assistência prestada à população.

Bispo Júnior e Sampaio (2008) argumentam que, embora os conselhos municipais constantemente deliberassem e cobrassem as Secretarias Municipais de Saúde, eles ainda tiveram pouca influência na melhoria dos serviços de saúde. Serapioni e Romaní (2006) acrescentam que o problema da representatividade das instâncias colegiadas e a dificuldade dos porta-vozes dos cidadãos em exercerem sua influência nos processos de tomada de decisões dos gestores podem ser fatores contribuintes para a falta de impacto dos Conselhos no que tange à melhoria dos serviços. Além disso, a disponibilidade de recursos para o funcionamento dos conselhos, a cultura política de cada município, o nível de instrução da população, as relações entre o Executivo e o Legislativo, a ação de lideranças, e a origem social dos membros dos próprios conselhos são alguns dos elementos que podem afetar o desempenho e a efetividade dos conselhos municipais.

Essa variedade de fatores pode explicar por que alguns conselhos municipais de saúde conseguem obter resultados concretos e influenciar positivamente a prestação de serviços de saúde, enquanto outros enfrentam dificuldades para promover mudanças significativas. É importante compreender essas nuances e os contextos específicos de cada localidade para aprimorar a atuação dos conselhos municipais e aumentar sua eficácia como órgãos de participação democrática e controle social na gestão pública da saúde.

Ronconi, Debetir e Mattia (2011) argumentam que os conselhos gestores, apesar de enfrentarem limitações e desafios, têm o potencial de serem espaços de encontro entre a sociedade e o Estado, possibilitando a coprodução dos serviços públicos. Ao promoverem a participação ativa, o debate e o controle, esses conselhos criam espaços públicos que reafirmam os valores da democracia, da cidadania e do interesse público. A coprodução do bem público refere-se à produção conjunta de determinado bem ou serviço de interesse público, envolvendo a sociedade, o Estado e o setor privado. A descentralização e a interação entre o Estado e a sociedade civil são componentes essenciais desse processo, contribuindo para uma ressignificação da esfera pública.

Uma pesquisa realizada sobre o Conselho Municipal de Saúde de Belo Horizonte, conduzida por Avritzer et al. (2005), abrangeu diversas questões relacionadas ao funcionamento do conselho, incluindo o perfil dos conselheiros, a avaliação do seu funcionamento, sua capacidade de influência na gestão, a agenda e os itens de pauta das reuniões, o conteúdo das discussões, bem como as propostas apresentadas, aprovadas e implementadas pelos conselheiros. Com base nas informações coletadas, a pesquisa permitiu analisar a distribuição geográfica dos conselheiros e seus perfis, comparando-a com a distribuição de demandas e propostas aprovadas e implementadas relacionadas à gestão do serviço de saúde. A conclusão do estudo indicou que, entre 1998 e 2004, mais propostas foram feitas e aprovadas nas regiões mais carentes de Belo Horizonte, que também eram as mais bem representadas no conselho. Notou-se que as regiões mais pobres e populosas do município possuíam maior concentração de postos de saúde, o que reflete uma distribuição de recursos de saúde de acordo com as necessidades das populações mais vulneráveis.

Ainda sobre a pesquisa de Avritzer et al. (2005) é relevante observar que a região centro-sul, com maior renda e melhores condições sociais, apresentou menor concentração de conselheiros e propostas. No entanto, os resultados apontam que não foi possível estabelecer uma relação linear ou causal entre esses fatores analisados, ou seja, não foi possível atribuir diretamente a quantidade de conselheiros ou propostas aprovadas a uma relação direta com o

desenvolvimento socioeconômico das regiões. Os resultados da pesquisa apontam para um cenário em que o Conselho Municipal de Saúde de Belo Horizonte atuou de forma mais efetiva nas regiões mais carentes, refletindo uma possível correlação entre representação e prioridades das demandas da população. A distribuição de postos de saúde também seguiu uma lógica de atender prioritariamente às regiões mais necessitadas.

Outro exemplo de avaliação que envolve os conselhos de saúde é a pesquisa de Coelho et al. (2010) sobre a cidade de São Paulo, abordando a avaliação da distribuição dos serviços de saúde do Sistema Único de Saúde (SUS) no município, no período entre 2000 e 2008, através da comparação intramunicipal das 31 regiões da cidade (subprefeituras) com base no Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M). O estudo analisou a evolução da oferta e do consumo dos serviços de saúde em cada região, levando em consideração o perfil socioeconômico de cada área. Os resultados revelaram que, ao longo do período estudado, houve uma redução das desigualdades de acesso aos serviços de saúde entre as regiões mais ricas e pobres de São Paulo. Isso indica um caráter crescentemente distributivo dos serviços de saúde, ou seja, uma maior equidade no acesso às ações e recursos de saúde. Os pesquisadores atribuem esse padrão distributivo, pelo menos em parte, ao papel ativo dos conselheiros locais de saúde e organizações civis locais. Esses atores têm desempenhado um papel crucial na cobrança e na parceria com os gestores do serviço de saúde nas subprefeituras. A atuação dos conselheiros e da sociedade civil local na defesa dos interesses das comunidades mais vulneráveis pode ter contribuído para a melhoria e equidade na oferta de serviços de saúde nessas regiões.

Pires (2010) alerta para a ausência de pares contrafactuais nas análises de efeito distributivo das IPs e discute a importância de incluir essas comparações para uma avaliação mais precisa do impacto dessas instituições na alocação distributiva de recursos. O autor faz uma crítica à abordagem que se concentra na descrição dos padrões alocativos estabelecidos pelas IPs e nos mecanismos que potencialmente promovem uma maior distributividade da ação do poder público, sem comparar com cenários em que essas instituições não estão presentes e sugere, para superar essa limitação, duas formas de introduzir o contrafactual nas análises. A primeira é por meio de uma comparação ao longo do tempo na mesma cidade, antes e depois da implementação da IP em questão. Isso permitiria contrastar os padrões de alocação de recursos, bens e serviços públicos em contextos com e sem a presença da IP.

A segunda possibilidade é a comparação entre pares de cidades, conforme apresentado por Vaz e Pires (2011), onde municípios com características muito semelhantes em variáveis de controle selecionadas são comparados em relação à presença ou ausência de IPs. Essa

comparação entre pares de cidades com similaridades e diferenças na presença de IPs possibilita a introdução do contrafactual e a avaliação se as políticas públicas apresentam resultados semelhantes ou distintos. A inclusão do contrafactual nessas análises é essencial para obter resultados mais robustos e uma compreensão mais precisa do papel das IPs na alocação distributiva de recursos públicos. Ao comparar com cenários em que as IPs não existem, é possível discernir se as mudanças observadas são efetivamente atribuíveis à presença dessas instituições ou a outros fatores.

Assim, Pires (2010) destaca a importância de incluir comparações com pares contrafactuais nas análises de efeito distributivo das IPs, seja por meio de comparações ao longo do tempo na mesma cidade ou por meio de comparações entre pares de cidades com características semelhantes. Essa abordagem contribui para uma avaliação mais precisa e embasada sobre o impacto das IPs na promoção de uma alocação mais equitativa de recursos e serviços públicos. É exatamente o que esta tese se propõe a fazer a partir da seção 5, a seguir.

# 5. A EFETIVIDADE DOS CONSELHOS GESTORES: APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Nesta seção, são apresentados e minuciosamente analisados os resultados da pesquisa. Para dar início, é empregada a técnica de análise de pares contrafactuais, cujos resultados são apresentados e discutidos em detalhes na próxima subseção 5.1 desta tese. Posteriormente, na subseção 5.2, prossegue-se com uma análise abrangente das entrevistas realizadas com membros de conselhos gestores, buscando obter resultados para enriquecer nossas conclusões no que diz respeito a efetividade dos conselhos gestores para o acesso da comunidade a bens e serviços públicos municipais. Busca-se confirmar ou refutar a hipótese de que os Conselhos Gestores contribuem para a concessão de serviços públicos municipais.

Conforme destacado e enfatizado na introdução desta tese, em procedimentos metodológicos, a seleção dos pares de municípios para a análise contrafactual foi realizada com base em variáveis de controle definidas e apresentadas na Introdução, a saber: (1) variável demográfica: estado onde o município se localiza e população estimada em 2023; (2) variável social: taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade e índice de Gini; (3) variável econômica: IDH-M; receita orçamentária e PIB per capita e (4) variável político-institucional: partido (espectro) político que dirige a prefeitura. Com relação a esta última variável, políticoinstitucional, para indicar o espectro político do partido que dirige as prefeituras dos municípios, foram realizadas várias pesquisas com relação a temas como redução da maioridade penal; descriminalização do aborto; legalização da maconha; armamento da população; casamento LGBTQIAP+; privatização de estatais; cotas em universidades; educação sexual e de gênero nas escolas e militarismo, e o apoio dos partidos a essas pautas declaradamente de esquerda ou direita. Também recorremos aos estudos mais recentes sobre posicionamento dos partidos políticos brasileiros na escala esquerda-direita, em especial o índice Rile criado para mensurar a localização de partidos políticos nesta escala (JORGE; FARIA; SILVA, 2021)

A utilização dessas variáveis permite garantir que a comparação entre os municípios seja justa e que quaisquer diferenças encontradas nos resultados sejam verdadeiramente atribuíveis às intervenções específicas estudadas, ou seja, os resultados relativos ao acesso de bens e serviços públicos municipais são atribuídos à presença (ou não) de conselhos gestores.

O escopo temporal desta análise abrange o período de 01 de janeiro de 2013 a 31 de dezembro de 2020, o que contempla dois mandatos municipais. Essa janela temporal foi escolhida com o intuito de capturar e entender melhor as dinâmicas de longo prazo e tendências

relacionadas aos conselhos gestores, permitindo uma análise mais abrangente e significativa dos impactos de sua criação e operação. É relevante destacar que, no contexto dos municípios com conselhos gestores, esses foram criados antes ou durante o período analisado. A investigação dos processos de criação desses conselhos é de suma importância para compreender a evolução de suas atividades ao longo do tempo e a influência que exercem nas políticas públicas locais.

Medir efetividade pode ter vários sentidos, conforme apontam os estudos de Martelli e Coelho (2021), Almeida et al. (2021) e Romão e Martelli (2013) cujos escopos e metodologias já foram sintetizados no Quadro 5, à página 59. Nesta tese assumimos que a efetividade das IPs se dá mediante sua capacidade em influenciar o acesso a bens e serviços públicos municipais. Em outras palavras, a efetividade será aqui avaliada com base na medida em que as IPs são capazes de aumentar o número de bens e serviços públicos municipais.

Almeida (2017, pp. 650-651), analisando a vasta literatura sobre efetividade das IPs, classificou essa efetividade em quatro dimensões, como já mencionamos anteriormente, a saber: "efetividade das dinâmicas internas participativa e deliberativa; efetividade da representação; efetividade decisória e de implementação das políticas; e, por fim, efetividade da articulação sistêmica dos atores e mecanismos com o Estado e a sociedade". Aplicando a classificação da autora, pode-se associar esta tese ao estudo da efetividade decisória e de implementação das políticas, à medida que buscamos correlacionar a existência das IPs com a oferta de bens e serviços públicos.

Importante frisar que Almeida (2017) faz críticas à metodologia proposta por Vaz e Pires (2011), usada nesta tese, afirmando que esse empreendimento metodológico se revela intrinsecamente complexo, em virtude das desafiantes questões relacionadas à determinação de relações causais entre a presença de tais instituições e os desdobramentos das políticas públicas. Isso se deve à intrincada rede de conexões e variáveis que podem influenciar tanto a formulação quanto a implementação dessas políticas.

Destaca-se novamente que, tendo claro discernimento sobre esta limitação, optamos por complementar a metodologia proposta por Vaz e Pires (2011) com entrevistas com membros de quatro conselhos gestores objetos desta tese, conforme é apresentando da subseção 5.2. A inclusão das entrevistas como parte do método de pesquisa demonstra uma abordagem mais abrangente e qualitativa para afirmação ou refutação da hipótese previamente levantada. Reconhecemos a complexidade do assunto e a necessidade de obter informações

mais detalhadas e contextuais por meio das perspectivas e experiências dos membros dos conselhos gestores.

Para mensurar a capacidade das IPs em influenciar positivamente o acesso a bens e serviços públicos municipais, serão utilizados os indicadores apresentados no Quadro 8.

**Quadro 8.** Detalhamento dos indicadores de nível de acesso a bens e serviços públicos municipais

Área		Indicadores
Direitos da Mulher	Número de bens e serviços públicos destinados à mulher	<ul> <li>Centros Especializados de Atendimento à Mulher</li> <li>Casas-Abrigo</li> <li>Casas de Acolhimento Provisório</li> <li>Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher</li> <li>Núcleos ou Postos de Atendimento à Mulher nas Delegacias Comuns</li> <li>Defensorias Públicas e Defensorias da Mulher (Especializadas)</li> <li>Promotorias Especializadas</li> <li>Serviços de Saúde Geral e Serviços de Saúde voltados para o atendimento dos casos de violência sexual e doméstica</li> <li>Outros bens e serviços públicos destinados à mulher</li> </ul>
Igualdade Racial	Número de bens e serviços públicos destinados à igualdade racial	<ul> <li>Centros de Referência</li> <li>Centros de Cultura Afrodescendente</li> <li>Secretarias Especializadas</li> <li>Defensorias Públicas (Especializadas)</li> <li>Delegacias Especializada em Crimes Raciais</li> <li>Delegacias da Diversidade</li> <li>Núcleos ou Postos de Atendimento de Crimes Raciais nas Delegacias Comuns</li> <li>Núcleos Especializados</li> <li>Outros bens e serviços públicos destinados à igualdade racial</li> </ul>
Juventude	Número de bens e serviços públicos destinados aos jovens	<ul> <li>Centros Especializados de Atendimento à Juventude</li> <li>Centros Culturais</li> <li>Centros Esportivos</li> <li>Crédito Específico para Habitação Juvenil</li> <li>Serviços de Saúde Geral (Serviços de saúde que levem em conta a atual condição juvenil contemplando direitos reprodutivos; prevenção de DSTs/Aids)</li> <li>Juizados Especializados de Violência</li> <li>Núcleos Especializados</li> <li>Outros bens e serviços públicos destinados à juventude</li> </ul>

Fonte: Elaborado pela autora (2023)

## 5.1. Análise dos pares de municípios selecionados para a pesquisa

O Quadro 9, a seguir, apresenta os pares contrafactuais dos municípios analisados, mostrando os municípios que possuem e os que não possuem os conselhos, os quais, por sua vez, constituem a variável de tratamento da análise.

Quadro 9. Pares contrafactuais de municípios

Par	Municípios/Estado	Tem conselho	Estado	Conselho Analisado	
1	Sooretama	Sim	Canínita Canta	Direitos das Mulheres	
1	Guaçuí	Não	Espírito Santo	Diferios das Mullieres	
2	Guarabira	Sim	D 4	Dissident des Mallesses	
2	Sapé	Não	Paraíba	Direitos das Mulheres	
2	Pesqueira	Sim	D	Dissident des Mellenses	
3	Escada	Não	Pernambuco	Direitos das Mulheres	
4	Baixo Guandu	Sim	E-vita C-vt-	Dissident des Mellenses	
4	Domingos Martins	Não	Espírito Santo	Direitos das Mulheres	
_	São Carlos	Sim	G≃ - D1-	Installed Design	
5	Itapevi	Não	São Paulo	Igualdade Racial	
	Simões Filho	Sim	D-1.1-	Installed Design	
6	Paulo Afonso	Não	Bahia	Igualdade Racial	
7	Araraquara	Sim	Cão Doulo	Ioualdada Dasial	
/	Americana	Não	São Paulo	Igualdade Racial	
8	Barra Mansa	Sim	Die de Ioneiro	Ioualdada Dasial	
8	Teresópolis	Não	Rio de Janeiro	Igualdade Racial	
0	Palmital	Sim	G≈ - D1-	T1-	
9	Junqueirópolis	Não	São Paulo	Juventude	
10	Janaúba	Sim	Minas Causia	T1-	
10	Cataguases	Não	Minas Gerais	Juventude	
1.1	Pato Branco	Sim	D	T1-	
11	Campo Mourão	Não	Paraná	Juventude	
10	Sobral	Sim	G	T1-	
12	Juazeiro do Norte	Não	Ceará	Juventude	

Fonte: Elaborado pela autora (2023)

A análise do Quadro 9 revela uma concentração dos municípios pesquisados nas regiões Sudeste e Nordeste. Essa distribuição pode ser atribuída à escassez de cidades nas regiões Norte, Sul e Centro-Oeste que possuam conselhos gestores que abrangem as áreas de políticas públicas abordadas na presente pesquisa. Nessas regiões, é comum encontrar muitos municípios com populações inferiores a 20.000 habitantes, os quais ainda não implementaram esses conselhos em suas estruturas administrativas.

A amostra de 12 pares de municípios é uma amostra não probabilística. Diferentemente da amostragem probabilística, onde cada membro da população tem uma chance conhecida e não nula de ser selecionado, na amostragem não probabilística, não há essa probabilidade definida para cada elemento da população. Neste caso, a amostragem é por conveniência, uma vez que os municípios participantes foram escolhidos por estarem disponíveis ou acessíveis à pesquisadora.

Na sequência, passamos a apresentar e analisar cada par de município selecionado para esta pesquisa, utilizando o seguinte modelo de apresentação para os doze pares: resumo da história dos municípios; imagens de suas localizações no estado brasileiro onde estão inseridos; distância em km entre os dois municípios; quadro com as variáveis de controle (sociais, demográficas, econômicas e político-institucional); apresentação do município que possui o conselho e dados sobre a criação do conselho, em especial o seu ano de criação; informação sobre o recorte temporal deste par de município, levando em consideração o ano de criação do conselho, lembrando que o recorte temporal total é de 01 de janeiro de 2013 a 31 de dezembro de 2020, assim, caso o conselho tenha sido criado antes de 2013, será utilizado todo o período de oito anos para a análise e, caso tenha sido criado depois, a análise começa a partir deste ano de criação, até 31 de dezembro de 2020; resultados, disponibilizados em quadro, com relação ao número de bens e serviços públicos municipais do par de municípios; apresentação dos resultados na fórmula proposta por Vaz e Pires (2011) e discussão dos resultados.

#### Par 1: Sooretama x Guaçuí (Espírito Santo)

Na década de 1940, um pequeno povoado ao norte do município de Linhares começou a surgir. Os primeiros moradores registrados foram Passos Costa e Manoel Crescêncio dos Santos. Com o passar do tempo, o povoado passou a ser conhecido como Córrego Manoel Alves. Em 1950, uma grande estiagem assolou toda a região Norte do Estado, deixando quase todos os córregos secos, com exceção do Córrego Manoel Alves. Este, por ser um manancial rico, tornou-se a fonte de água que saciava a sede de todos os habitantes locais. Foi a partir desse evento que surgiu o nome Córrego D'água, que posteriormente se tornou um distrito de Linhares (SOORETAMA, 2023; IBGE, 2023).

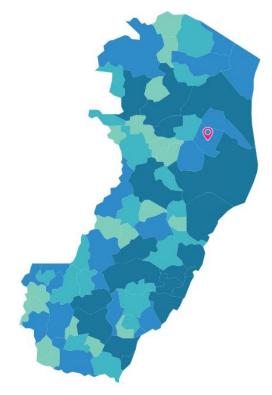
Na década de 80, os primeiros rumores sobre a possível emancipação começaram a circular. No entanto, somente em 1990 um pequeno grupo, persistentemente, decidiu formar uma comissão para iniciar o processo. Em 18 de março do mesmo ano, ocorreu o primeiro plebiscito, que não foi válido devido à participação de eleitores inferior a 50%. Menos de 30 dias depois, foi realizado o segundo plebiscito, e mais uma vez o povo não compareceu às urnas. O pequeno grupo persistiu, acreditando que o desmembramento de Córrego D'Água do município de Linhares traria benefícios. Após várias idas e vindas da comissão à Assembleia Legislativa na capital, finalmente ocorreu a tão esperada modificação na lei, permitindo que o próximo plebiscito fosse válido independentemente do número de eleitores presentes. A partir desse momento, toda a população favorável à emancipação mobilizou-se, inspirada pela frase que se tornou histórica: "Eu quero Sooretama, quero sim" (SOORETAMA, 2023; IBGE, 2023).

Em 13 de março de 1994, ocorreu o terceiro e último plebiscito para a emancipação, e em 31 de março de 1994, através da Lei Estadual nº 4.693, sancionada pelo Governador Albuíno Azevedo, o Município de Sooretama nasceu, desmembrado de Linhares. Em 3 de outubro de 1996, realizou-se a primeira eleição para prefeito, vice-prefeito e vereadores de Sooretama (SOORETAMA, 2023; IBGE, 2023).

Já Guaçuí era habitada por tribos descendentes da nação tupi, que se estabeleceram em um aldeamento próximo à sede do distrito de São Pedro de Rates. No início do século XIX, a região atraiu desbravadores em busca de prosperidade e escapando da decadência das Minas Gerais, que enfrentavam um declínio após anos de riqueza oriunda da extração de ouro, liderados pelo capitão-mor Manoel José Esteves de Lima, que transpuseram os contrafortes da serra do Caparaó, de norte a sul, e fundaram uma Povoação nas margens do rio Veado. Nos primeiros dias da colonização, após superar os desafios com os indígenas locais, uma disputa surgiu entre os desbravadores sobre a qual estado a nova localidade pertenceria: Minas Gerais ou Espírito Santo. Após alguns anos de litígio no tribunal ouropretano, que perdurou de 1858 a 1860, a decisão final estabeleceu que a região recém-descoberta seria incorporada ao território do Espírito Santo (IBGE, 2023; GUAÇUÍ, 2023).

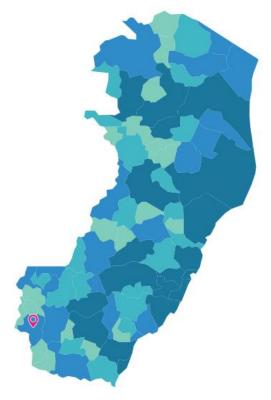
Inicialmente, foi batizada como São Bom Jesus do Livramento. Em 1866, com a elevação ao nível de distrito, o nome foi alterado para São Miguel do Veado. Em 1928, ao ser elevada a município, recebeu a denominação de Veado. Posteriormente, em 1931, passou a ser chamada de Siqueira Campos. Somente em 1943, recebeu seu nome atual, Guaçuí (IBGE, 2023; GUAÇUÍ, 2023).

Figura 5. Localização de Sooretama no estado



Fonte: IBGE (2023)

Figura 6. Localização de Guaçuí no estado



Fonte: IBGE (2023)

Apesar de geograficamente distantes (aproximadamente 371 km), Sooretama e Guaçuí possuem semelhanças essenciais para esta pesquisa, de acordo com os critérios estabelecidos como variáveis de controle. Essas semelhanças podem ser vistas no Quadro 10.

Quadro 10. Variáveis de controle: Sooretama e Guaçuí

Variável	Características a serem analisadas	Sooretama	Guaçuí
Domográfico	Estado brasileiro onde se localiza	Espírito Santo	Espírito Santo
Demográfica	População (Censo 2022)	26.502 29.358	29.358
Social	Taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade (2010)	95,10%	96,90%
	Índice de Gini (2010)	0,50	0,52
	Índice de Desenvolvimento Humano do Município (IDH-M) 2010	0,662	0,703
Econômica	Receita orçamentária (2017)	71.774,74 R\$ (×1000)	81.802,57 R\$ (×1000)
	Produto Interno Bruto – PIB per capita (2020)	17.704,35	18.016,73
Político- institucional	Partido político (espectro) que dirige a prefeitura no período analisado (2013 a 2020)	PSDB (Centro-Direita)	PDT (Centro-Esquerda)

Fonte: Elaborado pela autora (2023)

Conforme demonstrado, Sooretama possui o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher que, de acordo com o site da prefeitura, tem como objetivo formular diretrizes, programas e políticas públicas voltadas para a promoção da melhoria das condições de vida das mulheres e para a eliminação de todas as formas de discriminação e violência contra elas. O intuito é garantir às mulheres plena participação e igualdade nos âmbitos político, econômico, social, cultural e jurídico. O conselho foi criado em 2013, através da Lei Municipal nº 727 (SOORETAMA, 2023).

O período a ser analisado neste par de municípios é, portanto, de 2013 a 2020, que corresponde a todo recorte temporal utilizado nesta tese, já que o conselho gestor foi criado em 2013 no município de Sooretama.

A pesquisa buscou, através do site das prefeituras<sup>4</sup>, serviços de atendimento ao cidadão, portal da transparência e redes sociais, pelos seguintes bens e serviços públicos nos municípios analisados: Centros Especializados de Atendimento à Mulher; Casas-Abrigo; Casas de Acolhimento Provisório; Defensorias Públicas e Defensorias da Mulher (Especializadas),

\_

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> https://www.sooretama.es.gov.br/ e https://guacui.es.gov.br/

Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMs); Núcleos ou Postos de Atendimento à Mulher nas Delegacias Comuns; Serviços de Saúde Geral e Serviços de Saúde voltados para o atendimento dos casos de violência sexual e doméstica e outros bens e serviços públicos destinados à mulher.

Os resultados com relação ao acesso desses bens e serviços públicos municipais do par de municípios Sooretama e Guaçuí são apresentados no Quadro 11.

**Quadro 11.** Comparação entre Sooretama e Guaçuí com relação ao acesso a bens e serviços públicos municipais relacionados aos direitos das mulheres

Bens e serviços		oretama	G	uaçuí
públicos	Possui?	Ano de criação	Possui?	Ano de criação
Centro Especializado de Atendimento à Mulher	Sim	2010	Sim	2009
Casa-Abrigo	Não		Não	
Casas de Acolhimento Provisório	Não		Não	
Defensorias Públicas e Defensorias da Mulher (Especializadas)	Não		Não	
Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMs)	Não		Não	
Núcleos ou Postos de Atendimento à Mulher nas Delegacias Comuns	Sim	2018	Não	
Serviços de Saúde Geral e Serviços de Saúde voltados para o atendimento dos casos de violência sexual e doméstica	Sim	1993	Sim	2009
Outros bens e serviços públicos destinados à mulher	Sim (1) <sup>5</sup>	2019	Não	

Fonte: Elaborado pela autora (2023)

<sup>5</sup> Procuradoria Especial da Mulher da Câmara Municipal de Sooretama, que é um órgão independente não vinculado à Procuradoria da Câmara Municipal.

\_\_\_

Considerando o período a ser analisado para esse par de município, de 2013 a 2020, e inserindo os resultados do Quadro 11 na fórmula proposta por Vaz e Pires (2011), a saber: Rm= Rm(Tm), onde *R* é o resultado de determinado município, *m* é o município analisado e *T* é a variável de tratamento, sendo 1 para o município com conselho e 0 para o município sem conselho, temos os resultados apresentados na sequência nas Figuras 7 e 8.

Figura 7. Resultado Sooretama

$$R_{Sooretama} = 2(1)$$

Fonte: Elaborara pela autora (2023)

Figura 8. Resultado Guaçuí

$$R$$
Guaçuí =  $0(0)$ 

Fonte: Elaborara pela autora (2023)

Os resultados apontam que em Sooretama, onde existe um Conselho Municipal dos Direitos das Mulheres, há um número maior de bens e serviços públicos destinados às mulheres em comparação com Guaçuí, onde esse tipo de conselho gestor não existe. Neste caso, os resultados corroboram com a hipótese desta pesquisa, fazendo a ressalva de que a entrevista com conselheiro ajudará a refinar essa hipótese, pois estamos cientes das limitações de uma conclusão baseada apenas em uma correlação observada entre a presença do conselho e a disponibilidade de serviços públicos. Para estabelecer uma relação causal definitiva, este é um dos conselhos analisados mais a fundo com a entrevista com um de seus membros, cujos resultados são apresentados e analisados na subseção 5.2.

#### Par 2: Guarabira x Sapé (Paraíba)

A origem da cidade de Guarabira remonta ao ano de 1694, quando as terras do Engenho Morgado, pertencentes a Duarte Gomes da Silveira, viram as primeiras habitações serem construídas. Essas primeiras residências, posteriormente, deram origem à Vila da Independência, o primeiro nome da cidade de Guarabira. Devido à sua localização estratégica

e à qualidade de seu solo, a Vila da Independência ganhou reconhecimento e influência consideráveis em seus arredores (IBGE, 2023; GUARABIRA, 2023).

Em 1755, um grande terremoto em Portugal, que causou a morte de mais de 40.000 pessoas apenas em Lisboa, devastou a região. Nesse momento de pânico, um homem chamado José Rodrigues Gonçalves da Costa fugiu de Póvoa de Varzim, na província de Porto, trazendo consigo sua família. Ao chegar em Guarabira, ele construiu uma capela e instalou a imagem de Nossa Senhora da Luz, que havia trazido de Portugal. Essa imagem tornou-se a padroeira do município, embora o padre João Milanez já tivesse construído a primeira capela da cidade, dedicada à "Nossa Senhora da Conceição", em 1730. A devoção à Virgem da Luz começou a ganhar força em 1760, com as primeiras orações e novenas sendo realizadas. A primeira casa de oração, feita de taipa, foi erguida sob a supervisão do Padre Cosme. Finalmente, em 1887, a cidade de Guarabira foi oficialmente elevada à categoria de cidade, tomando-se uma das maiores do estado (IBGE, 2023; GUARABIRA, 2023).

Sapé, em tempos anteriores à colonização, era habitada pelos índios potiguaras e caracterizava-se por vastas florestas intocadas, que permaneceram até a chegada da colonização e a fundação dos primeiros engenhos. Esses engenhos, de propriedade do Sr. Urbano Guedes e do Sr. Simplício Coelho, eventualmente deram origem a dois povoados distintos: Alagoa Cercada e Engenho Conceição, que anteriormente era chamado de Buraco. O povoado de Sapé teve seu início com a criação da Estação da Estrada de Ferro Great-Western em 1882. Antes da construção dessa estação ferroviária, a área era ocupada por um sítio florescente. Com o estabelecimento da Estação, o povoado começou a se expandir tanto para leste quanto para oeste, formando duas áreas conhecidas como Sapé de Baixo e Sapé do Meio, com o último nomeado devido a um bairro que estava localizado mais adiante, chamado Sapé de Cima. Neste último bairro, encontrava-se a primeira capela da região, dedicada a Jesus, Maria e José ou à Sagrada Família (IBGE, 2023; SAPÉ, 2023).

O povoado, conforme descrito, continuou a crescer em direção ao sul, ultrapassando o local onde a Capela de Nossa Senhora da Conceição foi erguida em 1901. A construção dessa capela foi iniciada por Manoel Antônio Fernandes e concluída por Simplício Coelho. O nome "Sapé" tem sua origem no tipo de capim abundante na região, conhecido pelos indígenas como "eçape", que significa iluminar o caminho ou proporcionar claridade. Eles usavam esse capim para criar tochas que iluminavam suas travessias noturnas. O distrito e o município de Sapé foram criados em 7 de março de 1896, inicialmente denominados de Espírito Santo. Em 1925, o município de Sapé foi elevado à categoria de vila (IBGE, 2023; SAPÉ, 2023).

Figura 9. Localização de Guarabira no estado

Fonte: IBGE (2023)

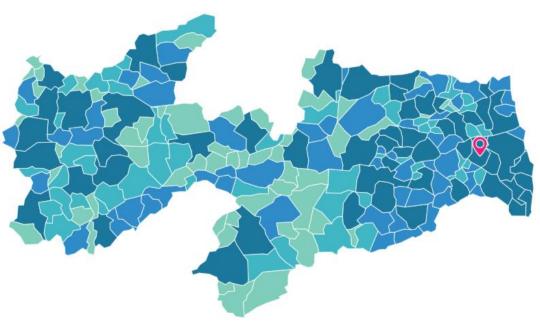


Figura 10. Localização de Sapé no estado

Fonte: IBGE (2023)

Conforme evidenciado nas Figuras 9 e 10, é notável que as cidades de Guarabira e Sapé estão situadas em proximidade significativa, com uma distância de aproximadamente 42 km entre elas. Além disso, essas duas localidades apresentam outras características semelhantes

para os propósitos deste estudo, alinhando-se com os critérios estabelecidos como variáveis de controle. Essas semelhanças fundamentais podem ser identificadas e resumidas no Quadro 12.

Quadro 12. Variáveis de controle: Guarabira e Sapé

Variável	Características a serem analisadas	Guarabira	Sapé
Domoguéfico	Estado brasileiro onde se localiza	Paraíba	Paraíba
Demográfica	População (Censo 2022)	57.484	51.306
Social	Taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade (2010)	95,70%	95,90%
	Índice de Gini (2010)	0,54	0,52
	Índice de Desenvolvimento Humano do Município (IDH-M) 2010	0,673	0,569
Econômica	Receita orçamentária (2017)	118.228,05 R\$ (×1000)	92.876,19 R\$ (×1000)
	Produto Interno Bruto – PIB per capita (2020)	17.860,46	11.966,82
Político- institucional	Partido político (espectro) que dirige a prefeitura no período analisado (2013 a 2020)	PSDB (Centro-Direita)	PSB (Centro-Esquerda)

Fonte: Elaborado pela autora (2023)

Guarabira possui o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher que foi criado em 27 de abril de 2010 através da Lei Municipal nº 887/2010, lei essa que também criou a Secretaria Especial de Município de Políticas Públicas para Mulheres, vinculando o conselho a esta secretaria (GUARABIRA, 2010).

O período a ser analisado neste par de municípios é, portanto, de 2013 a 2020, que corresponde a todo recorte temporal utilizado nesta tese, já que o conselho gestor foi criado em 2010 no município de Guarabira.

A pesquisa buscou, através do site das prefeituras<sup>6</sup>, serviços de atendimento ao cidadão, portal da transparência e redes sociais, pelos seguintes bens e serviços públicos nos municípios analisados: Centros Especializados de Atendimento à Mulher; Casas-Abrigo; Casas de Acolhimento Provisório; Defensorias Públicas e Defensorias da Mulher (Especializadas), Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMs); Núcleos ou Postos de Atendimento à Mulher nas Delegacias Comuns; Serviços de Saúde Geral e Serviços de Saúde

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> https://www.guarabira.pb.gov.br/ e https://sape.pb.gov.br/

voltados para o atendimento dos casos de violência sexual e doméstica e outros bens e serviços públicos destinados à mulher.

Os resultados com relação ao acesso desses bens e serviços públicos municipais do par de municípios Guarabira e Sapé são apresentados no Quadro 13.

**Quadro 13.** Comparação entre Guarabira e Sapé com relação ao acesso a bens e serviços públicos municipais relacionados aos direitos das mulheres

Bens e serviços	Gu	arabira		Sapé
públicos	Possui?	Ano de criação	Possui?	Ano de criação
Centro Especializado de Atendimento à Mulher	Sim	2022	Não	
Casa-Abrigo			Não	
Casas de Acolhimento Provisório			Não	
Defensorias Públicas e Defensorias da Mulher (Especializadas)			Não	
Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMs)	Sim	2014	Não	
Núcleos ou Postos de Atendimento à Mulher nas Delegacias Comuns			Sim	1994
Serviços de Saúde Geral e Serviços de Saúde voltados para o atendimento dos casos de violência sexual e doméstica	Sim	1993	Sim	Não souberam informar, mas existe antes de 2013
Outros bens e serviços públicos destinados à mulher	Sim (2) <sup>7</sup>	Todos os anos desde 2013	Não	

Fonte: Elaborado pela autora (2023)

<sup>7</sup> Por meio da Secretaria Especial de Município de Políticas Públicas para Mulheres, à qual o Conselho dos Direitos da Mulher de Guarabira está vinculado, são oferecidos todos os anos cursos profissionalizantes para as mulheres, como pintura de tecido; corte e tratamento capilar; corte e costura; manicure; crochê, dentre outros. Além dos cursos, a prefeitura possuí o Programa Meu Bebê Meu Tesouro, através do qual a Secretaria de Políticas Públicas para Mulher, realiza entregas de enxovais, destinados a cidadãs de qualquer faixa etária.

\_

Ao considerarmos o intervalo temporal que será objeto de análise para esse par de municípios, abrangendo o período de 2013 a 2020, e ao aplicarmos os dados detalhados no Quadro 13 na função proposta por Vaz e Pires (2011), procedemos à obtenção dos resultados pertinentes. Esses resultados estão dispostos de maneira clara e organizada nas Figuras 11 e 12, as quais serão detalhadamente discutidas e interpretadas no contexto deste estudo.

Figura 11. Resultado Guarabira

$$R_{Guarabira} = 4(1)$$

Fonte: Elaborara pela autora (2023)

Figura 12. Resultado Sapé

$$R_{Sap\acute{e}} = 0(0)$$

Fonte: Elaborara pela autora (2023)

Os dados revelam uma disparidade significativa entre as duas cidades analisadas, Guarabira e Sapé, no que diz respeito à disponibilidade de bens e serviços públicos destinados às mulheres. Em Guarabira, onde há a presença de um Conselho Municipal dos Direitos da Mulher, observa-se uma oferta mais robusta de recursos voltados para o público feminino em comparação com Sapé, que carece da existência desse conselho gestor.

Essa discrepância, que se traduz em uma maior oferta de serviços e recursos em Guarabira, em consonância com a presença do Conselho, fortalece a hipótese central desta pesquisa. Ela sugere que a presença e o funcionamento efetivo de órgãos como o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher podem influenciar positivamente a disponibilidade de serviços e recursos que visam atender às necessidades específicas das mulheres em uma comunidade. Destaca-se a Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher de Guarabira, que é uma das 14 existentes<sup>8</sup> em todo o estado da Paraíba.

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> Atualmente, o estado conta com 14 delegacias especializadas em João Pessoa (unidade Sul na Central de Polícia e Norte no Centro), Bayeux, Cabedelo, Santa Rita, Mamanguape, Campina Grande, Guarabira, Picuí, Monteiro, Queimadas, Patos, Sousa e Cajazeiras.

Podemos inferir que a existência de uma Secretaria Especial de Município de Políticas Públicas para Mulheres contribui para a oferta de bens e serviços públicos para as cidadãs de Guarabira, razão pela qual pode-se concluir que, muito provavelmente, a existência de alguns desses bens e serviços públicos possam ser imputados à existência desta secretaria. No entanto, há uma forte relação desta secretaria com o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher, que trabalham em parceria em muitas situações.

#### Par 3: Pesqueira x Escada (Pernambuco)

O desbravamento da região de Pesqueira remonta ao século XVIII, quando os exploradores portugueses adentraram a aldeia do Ararobá, encontrando os índios xucurus da nação dos tapuias, que habitavam a vasta serra do Ororubá ou Urubá, além dos paratiós que estavam dispersos pelos contrafortes dessa mesma serra. Os jesuítas, com o objetivo de conduzir a catequese, ergueram um convento e uma capela em Ararobá (IBGE, 2023; PESQUEIRA, 2023).

Em 1762, a aldeia de Ararobá foi elevada à condição de vila e tornou-se a sede do município, recebendo o nome de Cimbres. Em 1836, a sede municipal foi transferida para a povoação de Santa Águeda de Pesqueira, originada na Fazenda do Poço de Pesqueira ou do Pesqueiro, fundada pelo capitão-mor Manoel José de Siqueira em 1800. Finalmente, em 1893, o município foi estabelecido com o nome de Pesqueira. A partir de 1898, com o estabelecimento das indústrias de doces, a região experimentou um notável surto de progresso (IBGE, 2023; PESQUEIRA, 1958).

Com relação à Escada, originalmente, o município tinha suas raízes como uma aldeia habitada por diversas tribos indígenas, entre as quais se destacam os Petiguares, Tabujarés e Mariquitos. Acredita-se que o nome "Escada" tem origem na decisão de um missionário responsável pela catequese dos índios. Ele resolveu erguer um nicho para Nossa Senhora da Apresentação (uma invocação de devoção especial para ele) no topo do morro onde a atual igreja matriz está localizada. Para facilitar o acesso ao nicho, ele ordenou a construção de uma escada, cujos degraus se apoiavam na colina circundante. Com o passar do tempo, o aldeamento começou a ser chamado de "Escada" devido a essa devoção à Nossa Senhora da Escada (IBGE, 2023; ESCADA, 1958).

Esse nicho original foi substituído pela construção de uma capela, que posteriormente se tornou a matriz da freguesia. Documentos históricos datados de 1757 indicam que Escada

já era uma povoação e fazia parte da freguesia de Ipojuca. Em 1773, o aldeamento foi extinto, e os índios foram transferidos para a então colônia de Riacho de Matos. Atualmente, Escada é o município mais densamente habitado em sua microrregião e desempenha um papel central na Microrregião da Mata Meridional de Pernambuco. Situada a aproximadamente 60 km da capital do estado, Recife, a cidade desempenha um papel estratégico e é uma das mais importantes na região (IBGE, 2023; ESCADA, 1958).

Figura 13. Localização de Pesqueira no estado

Fonte: IBGE (2023)

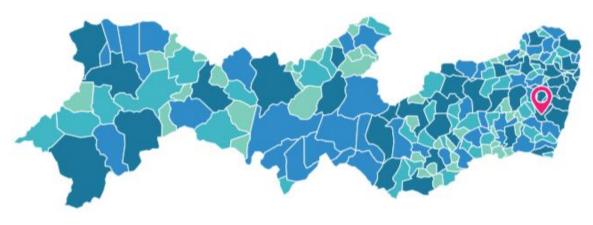


Figura 14. Localização de Escada no estado

Fonte: IBGE (2023)

Como demonstrado nas Figuras 13 e 14, as cidades de Pesqueira e Escada não estão geograficamente próximas, apresentando uma distância considerável de cerca de 197 km entre elas. No entanto, ambas as localidades exibem traços semelhantes que se alinham com os

critérios definidos como variáveis de controle para este estudo. Essas semelhanças essenciais podem ser identificadas e sintetizadas de maneira abrangente no Quadro 14.

Quadro 14. Variáveis de controle: Pesqueira e Escada

Variável	Características a serem analisadas	Pesqueira	Escada
Damaguáfias	Estado brasileiro onde se localiza	Pernambuco	Pernambuco
Demográfica	População (Censo 2022)	62.722 59.836	59.836
Social	Taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade (2010)	97,40%	94,10%
	Índice de Gini (2010)	0,57	0,47
	Índice de Desenvolvimento Humano do Município (IDH-M) 2010	0,61	0,63
Econômica	Receita orçamentária (2017)	117.501,81 R\$ (×1000)	127.669,02 R\$ (×1000)
	Produto Interno Bruto – PIB per capita (2020)	11.238,93	16.384,87
Político- institucional	Partido político (espectro) que dirige a prefeitura no período analisado (2013 a 2020)	PSB e PRP (Centro- Esquerda e Direita)	PSB (Centro- Esquerda)

Fonte: Elaborado pela autora (2023)

O município de Pesqueira possui o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher que foi criado em 15 de dezembro de 2008 através da Lei Municipal nº 2006/2008. De acordo com a lei de criação do conselho, uma de suas atribuições é aprovar projetos, programas, planos e políticas municipais referentes aos direitos das mulheres (PESQUEIRA, 2008).

O período sob análise para este par de municípios abrange o intervalo de 2013 a 2020, que corresponde a todo o período temporal considerado nesta tese, visto que o conselho gestor foi estabelecido em Pesqueira em 2008.

A pesquisa foi conduzida por meio da consulta aos recursos disponíveis nos sites das prefeituras<sup>9</sup>, tais como os serviços de atendimento ao cidadão, o portal da transparência, e também através das redes sociais. O objetivo era identificar e investigar a disponibilidade de determinados bens e serviços públicos nos municípios em análise: Centros Especializados de Atendimento à Mulher; Casas-Abrigo; Casas de Acolhimento Provisório; Defensorias Públicas e Defensorias da Mulher (Especializadas), Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMs); Núcleos ou Postos de Atendimento à Mulher nas Delegacias Comuns;

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> https://pesqueira.pe.gov.br/ e https://escada.pe.gov.br/

Serviços de Saúde Geral e Serviços de Saúde voltados para o atendimento dos casos de violência sexual e doméstica e outros bens e serviços públicos destinados à mulher.

Os resultados com relação ao acesso desses bens e serviços públicos municipais do par de municípios Pesqueira e Escada são apresentados no Quadro 15.

**Quadro 15.** Comparação entre Pesqueira e Escada com relação ao acesso a bens e serviços públicos municipais relacionados aos direitos das mulheres

Bens e serviços		queira		scada
públicos	Possui?	Ano de criação	Possui?	Ano de criação
Centro Especializado de Atendimento à Mulher	Sim	2012	Sim	2005
Casa-Abrigo	Não		Não	
Casas de Acolhimento Provisório	Não		Não	
Defensorias Públicas e Defensorias da Mulher (Especializadas)	Não		Não	
Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMs)	Não		Não	
Núcleos ou Postos de Atendimento à Mulher nas Delegacias Comuns	Não		Não	
Serviços de Saúde Geral e Serviços de Saúde voltados para o atendimento dos casos de violência sexual e doméstica	Sim	2012	Sim	2005
Outros bens e serviços públicos destinados à mulher	Sim(5) <sup>10</sup>	2012 (1) 2013 (1) 2020 (3)	Não	

Fonte: Elaborado pela autora (2023).

<sup>10</sup> Coordenadoria da Mulher de Pesqueira, criada em 2012, 4 anos após a criação do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher de Pesqueira/PE. Desde 2013 Pesqueira promove ações específicas para mulheres, como cursos, treinamentos e oficinas, além de projetos para mulheres do campo, empreendedoras e indígenas. Em 2020 foram criados dois programas para as mulheres de Pesqueira: Rede Municipal de Proteção à Mulher e Programa Mulher Arteira. Também desde 2020, a prefeitura oferece às mulheres o serviço de saúde de laqueadura, através de um cadastro, todas as mulheres interessadas podem agendar o procedimento.

Ao delimitarmos o período de análise para este par de municípios, que compreende os anos de 2013 a 2020, e ao aplicarmos os dados específicos apresentados no Quadro 15 na fórmula proposta por Vaz e Pires (2011), procedemos à obtenção dos resultados correspondentes. Estes resultados foram apresentados de forma organizada e clara nas Figuras 15 e 16, as quais serão exploradas e interpretadas no contexto deste estudo.

Figura 15. Resultado Pesqueira

$$R_{Pesqueira} = 4(1)$$

Fonte: Elaborara pela autora (2023)

Figura 16. Resultado Escada

$$R_{Escada} = 0(0)$$

Fonte: Elaborara pela autora (2023)

Os dados apresentados indicam uma diferença significativa na disponibilidade de bens e serviços públicos voltados para as mulheres nas cidades de Pesqueira e Escada. Em Pesqueira, onde há a presença de um Conselho Municipal dos Direitos da Mulher, observa-se uma oferta maior de recursos voltados para as mulheres em comparação com Escada, que não possui esse conselho gestor.

Essa discrepância, que se traduz em uma maior oferta de serviços e recursos em Pesqueira, em consonância com a presença do Conselho, fortalece a hipótese central desta pesquisa. Ela sugere que a presença e o funcionamento efetivo de órgãos como o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher podem influenciar positivamente a disponibilidade de serviços e recursos que visam atender às necessidades específicas das mulheres em uma comunidade.

Além disso, a existência de uma Coordenadoria para Mulheres em Pesqueira também pode contribuir para a oferta de bens e serviços públicos destinados às cidadãs. No entanto, é importante observar que essa Coordenadoria está relacionada ao Conselho Municipal dos Direitos da Mulher e trabalha em parceria com ele em muitas situações. Isso sugere que esses órgãos estão colaborando para promover o bem-estar das mulheres na cidade.

#### Par 4: Baixo Guandu x Domingos Martins (Espírito Santo)

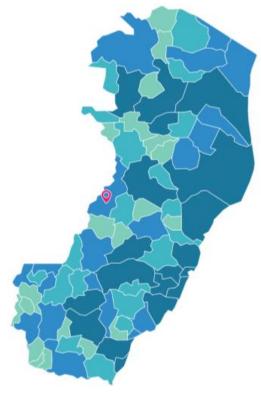
A história de Baixo Guandu está intrinsecamente ligada ao espírito pioneiro que marcou o início do século XX na região do Vale do Rio Doce. Os trilhos do primeiro trem aportaram em 1907, e a partir desse momento, as atividades econômicas ganharam força. A abundante madeira era extraída e transportada por trens em direção à capital. Segundo relatos de bandeirantes e viajantes que exploraram o Baixo Rio Doce desde a segunda metade do século XIX até meados do século passado, os índios botocudos, nativos da terra, dominavam a região entre o Rio Doce e o Rio São Mateus. Colonos estrangeiros se estabeleceram tanto no Vale do Guandu quanto nas margens do ribeirão do Lage. Ainda hoje, é possível encontrar marcantes vestígios da herança europeia no município (IBGE, 2023; BAIXO GUANDU, 2023).

Em um aparente esforço para compensar a supressão do Distrito de Baixo Guandu, o Presidente Henrique da Silva Coutinho criou a colônia em 1905, abrangendo essa área não reconhecida oficialmente como parte do Vale do Guandu, estendendo-se até os limites com o município de Afonso Cláudio e Minas Gerais. Essa área foi dividida em lotes e vendida aos colonos italianos, franceses e espanhóis que se estabeleceram ali (IBGE, 2023; BAIXO GUANDU, 2023).

A história de Domingos Martins começa em 1846, quando um funcionário do Governo Imperial do Brasil foi à Alemanha recrutar colonos. Os alemães, em condições precárias, venderam seus pertences e embarcaram em Dunquerque, na França. Após uma viagem de 70 dias, chegaram ao Rio de Janeiro, onde enfrentaram desafios. Com a ajuda de D. Pedro II, foram transportados para Vitória, chegando em 21 de dezembro de 1846. Após alguns dias em Vitória, seguiram para a Colônia de Santa Isabel, a primeira a ser estabelecida em solo capixaba, graças ao esforço do Dr. Luiz Pedreira do Couto Ferraz, então Presidente da Província do Espírito Santo. Em 27 de janeiro de 1847, as 39 famílias, compostas por 16 Evangélico-Luteranas e 23 Católicas, se instalaram na Serra da Boa Vista (IBGE, 2023; DOMINGOS MARTINS, 2023).

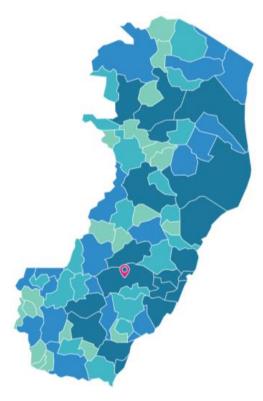
A primeira capela foi erguida no topo da Boa Vista, onde também planejavam construir a vila. Permaneceram ali por cerca de 10 anos. Devido ao clima, algumas famílias católicas foram para Santa Isabel, enquanto as luteranas seguiram até um local plano entre as montanhas, chamado Campinhoberg - Morro do Campinho (IBGE, 2023; DOMINGOS MARTINS, 2023).

Figura 17. Localização de Baixo Guandu no estado



Fonte: IBGE (2023)

Figura 18. Localização de Domingos Martins no estado



Fonte: IBGE (2023)

Em 1852, foi consagrada a primeira igreja católica na vila de Santa Isabel, tendo São Bonifácio como Padroeiro. Entre os anos de 1858 e 1860, os luteranos começaram a construir seu próprio templo em Campinho. Antes disso, ergueram uma pequena capela no centro do terreno onde hoje se encontra o cemitério. O nome Domingos Martins é uma homenagem a Domingos José Martins, capixaba nascido em 9 de maio de 1781 no município de Itapemirim, que se destacou como líder na Revolução Pernambucana e foi fuzilado em 12 de junho de 1817 na Bahia (DOMINGOS MARTINS, 2023).

Conforme ilustrado nas Figuras 17 e 18, Baixo Guandu e Domingos Martins são municípios geograficamente próximos, situados a uma distância de aproximadamente 157 km um do outro. Ambas as localidades compartilham características semelhantes que se alinham com os critérios estabelecidos como variáveis de controle para este estudo. Essas similaridades fundamentais podem ser resumidas e abordadas de forma abrangente no Quadro 16.

Quadro 16. Variáveis de controle: Baixo Guandu e Domingos Martins

Variável	Características a serem analisadas	Baixo Guandu	Domingos Martins
Domográfico	Estado brasileiro onde se localiza	Espírito Santo	Espírito Santo
Demográfica	População (Censo 2022)	30.674	28.931
Social	Taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade (2010)	97,20%	96,50%
	Índice de Gini (2010)	0,49	0,49
	Índice de Desenvolvimento Humano do Município (IDH-M) 2010	0,702	0,669
Econômica	Receita orçamentária (2017)	83.754,82 R\$ (×1000)	14.844,30 (x1000)
	Produto Interno Bruto – PIB per capita (2020)	27.672,34	24.786,25
Político- institucional	Partido político (espectro) que dirige a prefeitura no período analisado (2013 a 2020)	PC do B (Esquerda)	PSD (Centro)

Fonte: Elaborado pela autora (2023)

Neste par de município, é Baixo Guandu que possui o Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Mulher, que foi criado em 2008 através da Lei Municipal nº 2.408/2008. A lei que estabelece a criação do conselho não está disponível no site oficial da Prefeitura de Baixo Guandu, e ao realizar uma pesquisa na internet, não foi possível encontrar qualquer informação a respeito. As informações referentes ao número e ano de sua criação foram obtidas mediante contato telefônico com a própria Prefeitura de Baixo Guandu.

O período que estamos investigando para esses dois municípios compreende os anos de 2013 a 2020, abrangendo, assim, todo o intervalo de tempo considerado nesta tese. É importante ressaltar que o conselho gestor foi estabelecido em Baixo Guandu em 2008. A pesquisa envolveu consultas aos sites das prefeituras, incluindo os serviços ao cidadão, o portal da transparência e também as redes sociais. O objetivo era verificar a disponibilidade de bens e serviços públicos nos municípios estudados. Os resultados sobre o acesso a esses recursos nos municípios de Baixo Guandu e Domingos Martins são apresentados no Quadro 17.

**Quadro 17.** Comparação entre Baixo Guandu e Domingos Martins com relação ao acesso a bens e serviços públicos municipais relacionados aos direitos das mulheres

Bens e serviços	Baixo	o Guandu	Domin	gos Martins
públicos	Possui?	Ano de criação	Possui?	Ano de criação
Centro Especializado de Atendimento à Mulher	Não		Não	
Casa-Abrigo	Não		Não	
Casas de Acolhimento Provisório	Não		Não	
Defensorias Públicas e Defensorias da Mulher (Especializadas)	Não		Não	
Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMs)	Não		Não	
Núcleos ou Postos de Atendimento à Mulher nas Delegacias Comuns	Não		Não	
Serviços de Saúde Geral e Serviços de Saúde voltados para o atendimento dos casos de violência sexual e doméstica	Sim	2016	Sim	2017
Outros bens e serviços públicos destinados à mulher	Sim(3) <sup>11</sup>	2021 (2) 2020 (1)	Não	

Fonte: Elaborado pela autora (2023)

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> Programa Agenda Mulher, aderido em 2021 pela Prefeitura de Baixo Guandu. Também em 2021 Baixo Guandu recebeu a Ação Itinerante de Enfrentamento à violência contra a mulher. Em 2020 recebeu o Juizado Itinerante da Lei Maria da Penha.

Conforme pode ser observado no Quadro 17, foram procurados os seguintes bens e serviços públicos destinados à mulher nos sites das prefeituras e e-SIC <sup>12</sup>: Centros Especializados de Atendimento à Mulher; Casas-Abrigo; Casas de Acolhimento Provisório; Defensorias Públicas e Defensorias da Mulher (Especializadas), Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMs); Núcleos ou Postos de Atendimento à Mulher nas Delegacias Comuns; Serviços de Saúde Geral e Serviços de Saúde voltados para o atendimento dos casos de violência sexual e doméstica e outros bens e serviços públicos destinados à mulher.

Definindo o período de análise entre 2013 e 2020 para os municípios em questão, e aplicando os dados do Quadro 17 na fórmula conforme sugerido por Vaz e Pires (2011), obtivemos os resultados correspondentes. Esses resultados estão apresentados de maneira organizada nas Figuras 19 e 20, as quais serão detalhadamente exploradas e interpretadas no contexto deste estudo.

Figura 19. Resultado Baixo Guandu

$$R_{\it Baixo Guandu} = 2(1)$$

Fonte: Elaborara pela autora (2023)

Figura 20. Resultado Domingos Martins

Roomingos Martins 
$$= 1(0)$$

Fonte: Elaborara pela autora (2023)

Os dados revelam uma pequena diferença entre as duas cidades analisadas, Baixo Guandu e Domingos Martins, no que diz respeito à disponibilidade de bens e serviços públicos destinados às mulheres, mas, ainda assim, em Baixo Guandu, onde há a presença de um Conselho Municipal dos Direitos da Mulher, observa-se uma oferta maior de recursos voltados para as mulheres em comparação com Domingos Martins, que carece da existência desse conselho gestor, o que fortalece a hipótese central desta pesquisa, que sugere que a presença e o funcionamento efetivo de órgãos como o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher podem

\_

<sup>12</sup> https://pmbg.es.gov.br/ e https://www.domingosmartins.es.gov.br/

influenciar positivamente a disponibilidade de serviços e recursos que visam atender às necessidades específicas das mulheres em um município.

No Quadro 17 não há registro das seguintes atividades, no entanto, é importante mencionar que, no município de Baixo Guandu, diversas iniciativas voltadas para mulheres são promovidas de forma isolada. Estas incluem palestras, feiras de empreendedorismo, eventos relacionados ao Outubro Rosa, projeções de filmes abordando temáticas relevantes para o público feminino, reuniões destinadas à formulação de políticas públicas, conferências públicas, entre outras ações 13. É fundamental destacar que essas atividades contam com o apoio e incentivo de membros do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher de Baixo Guandu. Vale ressaltar que não foi possível localizar informações sobre a realização dessas ações no site oficial da prefeitura de Domingos Martins.

#### Par 5: São Carlos x Itapevi (São Paulo)

A história de São Carlos começa em 1831, com a demarcação da Sesmaria do Pinhal. Em sua fundação, em 4 de novembro de 1857, a vila era composta por algumas casas ao redor da capela, habitadas principalmente por descendentes da família Arruda Botelho, os primeiros donos das terras da Sesmaria do Pinhal. São Carlos foi elevada à categoria de vila em 1865, com a instalação da Câmara Municipal. Em 1880, tornou-se cidade e entre 1831 e 1857, as primeiras fazendas de café foram estabelecidas na região, marcando o início da lavoura cafeeira. A cultura do café se expandiu rapidamente e tornou-se a principal exportação. A chegada da ferrovia em 1884 facilitou o transporte da produção para o porto de Santos, impulsionando a economia local e consolidando o centro da cidade como um polo político e econômico (IBGE, 2023; SÃO CARLOS, 2023).

No final do século XIX, a imigração teve um impacto significativo na região, com a chegada de imigrantes alemães em 1876 e um grande número de italianos de 1880 a 1904, principalmente para trabalhar nas plantações de café. A cidade contava com sociedades culturais e de ajuda mútua, como a Vittorio Emanuele em 1900 e a Dante Alighieri em 1902. A crise cafeeira de 1929 levou os imigrantes a migrarem para trabalhar nas indústrias urbanas, diversificando a economia. Os fazendeiros investiram em empresas locais, fortalecendo a infraestrutura urbana e preparando o terreno para a industrialização. Nas décadas de 30 e 40, a

\_

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> Essas informações foram encontradas no site da prefeitura de Baixo Guandú, utilizando a palavra-chave "direitos das mulheres": <a href="https://pmbg.es.gov.br/?s=direitos+das+mulheres">https://pmbg.es.gov.br/?s=direitos+das+mulheres</a>

indústria se tornou a atividade econômica dominante, com a fabricação de diversos produtos. A segunda metade do século XX trouxe um grande avanço tecnológico e educacional para a cidade com a criação da Escola de Engenharia de São Carlos em 1953, vinculada à Universidade de São Paulo (USP), e da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) na década de 70. Essas instituições impulsionaram o desenvolvimento tecnológico e educacional de São Carlos (IBGE, 2023; SÃO CARLOS, 2023).

Itapevi, que tem seu nome de origem no Tupi Guarani, significando "pedra chata e lisa" (Ita = pedra e pevi = chata e lisa), começou a se desenvolver por volta de 1850 com a chegada da primeira família, os Abreu, e era um bairro da cidade de Cotia/SP. Em 1875, o Imperador Dom Pedro II inaugurou a estação de Cotia, que na época era apenas um modesto rancho coberto de sapê. Por volta de 1912, os Abreu já dividiam vizinhança com famílias como os Roncagli, os Michelotti, os Chiamilera, os Belli, os Chaluppe, os Correia e os Nunes. Foi desta última família, os Nunes, que surgiu o empreendedor político Joaquim Nunes Filho, conhecido como "Nho Quim", cujos esforços resultaram na elevação do bairro a distrito de Cotia, em 12 de outubro de 1920 (IBGE, 2023; ITAPEVI, 2023).

Apesar da mudança administrativa, a cidade ainda era referenciada como Estação Cotia, dificultando sua identificação como uma entidade própria. Em 1940, o empresário Carlos de Castro chegou a Itapevi, adquirindo uma extensa área de Joaquim Nunes, o que impulsionou o desenvolvimento da região com o loteamento do Parque Suburbano e Jardim Bela Vista. A estação, no entanto, permanecia como Cotia, gerando confusões, especialmente nos serviços de correios e telegramas. Somente em 1945, com a ajuda do ministro Cardoso João Alberto, Carlos de Castro conseguiu a alteração do nome da estação para Itapevi, um marco celebrado pela população. (IBGE, 2023; ITAPEVI, 2023).

A partir desse ponto, inseridos em um cenário de crescente movimento emancipacionista que se difundia por toda a região, influentes membros da sociedade iniciaram esforços para conquistar a autonomia do distrito, mobilizando amplamente a comunidade para esse objetivo. Entre esses líderes destacavam-se personalidades como Carlos de Castro, Américo Christianini, Cezário de Abreu, Bonifácio de Abreu, Rubens Caramez, Raul Leonardo, José dos Santos Novaes, além de muitos outros. Esses líderes desempenharam um papel fundamental ao unir a população em torno do objetivo comum de alcançar a autonomia do distrito. Suas ações inspiradoras não apenas catalisaram o movimento, mas também promoveram um sentimento de coesão e determinação na comunidade, que se mostrou fundamental para o sucesso do processo de emancipação (IBGE, 2023; ITAPEVI, 2023).

Figura 21. Localização de São Carlos no estado

Fonte: IBGE (2023)

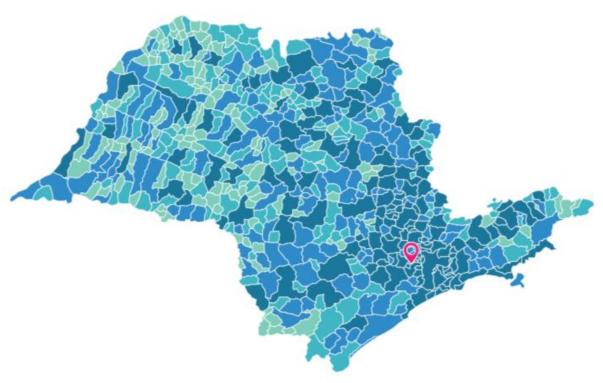


Figura 22. Localização de Itapevi no estado

Fonte: IBGE (2023)

Como pode ser observado nas Figuras 21 e 22, São Carlos e Itapevi são municípios que se encontram a uma distância média de cerca de 234 km um do outro. É possível observar que ambas as regiões apresentam características similares, as quais estão em conformidade com os critérios estabelecidos para serem considerados como variáveis de controle neste estudo. Essas características estão sumarizadas no Quadro 18.

Quadro 18. Variáveis de controle: São Carlos x Itapevi

Variável	Características a serem analisadas	São Carlos	Itapevi
Damagnéfica	Estado brasileiro onde se localiza	São Paulo	São Paulo
Demográfica	População (Censo 2022)	254.822	232.513
Social	Taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade (2010)	97,90%	96,50%
	Índice de Gini (2010)	0,5	0,47
	Índice de Desenvolvimento Humano do Município (IDH-M) 2010	0,805	0,735
Econômica	Receita orçamentária (2017)	788.156,07 R\$ (×1000)	716.998,94 R\$ (×1000)
	Produto Interno Bruto – PIB per capita (2020)	R\$ 47.701,04	R\$ 52.224,97
Político- institucional	Partido político (espectro) que dirige a prefeitura no período analisado (2013 a 2020)	PSDB; PSB (Centro-Direita e Centro-Esquerda)	PV; Podemos (Centro-Esquerda e Centro-Direita)

Fonte: Elaborado pela autora (2023)

Dentre as variáveis de controle dos municípios, chamamos atenção à variável político-institucional. Embora nos anos de 2017 a 2020, Itapevi tenha sido governada por um partido cujo espectro é centro-direita, seu posicionamento ideológico, progressista, é o mesmo dos partidos de centro-esquerda que governaram São Carlos durante todo o período de análise desta tese, e Itapevi nos anos de 2013 a 2016.

O município de São Carlos possui o Conselho Municipal da Comunidade Negra, que foi criado em 21 de novembro de 2005, através da Lei Municipal nº 13.679/2005. De acordo com o seu Regimento Interno, o Conselho Municipal da Comunidade Negra de São Carlos tem por objetivo fomentar a participação democrática de diversos setores da sociedade envolvidos nas ações afirmativas em benefício da comunidade negra de São Carlos, com o objetivo de garantir o pleno exercício de seus direitos sociais, sendo que uma de suas atribuições é acompanhar, elaborar e apoiar a implementação das políticas públicas destinadas a proteger os direitos da comunidade negra e afrodescendente, com o propósito de eliminar a discriminação

e o preconceito, bem como assegurar sua completa integração nas esferas socioeconômica, política, cultural e educacional, em todas as instâncias da administração municipal de São Carlos (SÃO CARLOS, 2007).

O Conselho Municipal da Comunidade Negra em São Carlos tem como parte de suas atribuições a missão de fomentar e desenvolver projetos que visam estimular a participação ativa da comunidade negra e afrodescendente em uma ampla gama de atividades. Isso engloba não apenas as esferas educacionais, culturais, econômicas, esportivas e sociais do município, mas também o apoio a iniciativas que promovam a igualdade étnico-racial e a plena integração desses grupos na sociedade. Vale ressaltar a relevância do papel desempenhado pelo conselho na promoção da igualdade racial e na facilitação da inclusão da comunidade negra e afrodescendente na vida da sociedade local. Sua atuação é muito importante para garantir que esses grupos tenham igualdade de oportunidades e sejam parte integral do tecido social de São Carlos (SÃO CARLOS, 2007).

O Conselho Municipal da Comunidade Negra em São Carlos foi estabelecido em 2005, e, portanto, a análise deste par de municípios abrange o período que se estende de 2013 a 2020. Esse intervalo temporal, compreendendo oito anos, representa a totalidade do período considerado para esta tese, permitindo uma avaliação abrangente e significativa das dinâmicas e evoluções relevantes para o estudo em questão.

A pesquisa foi conduzida através de uma análise detalhada dos recursos disponíveis nos sites das prefeituras dos municípios em estudo<sup>14</sup>. Isso incluiu a investigação de documentos como a carta de serviços, o serviço de atendimento ao cidadão (e-SIC) e o portal da transparência. Além disso, a pesquisa também se estendeu às redes sociais. O principal objetivo desse processo foi identificar e examinar a disponibilidade de diversos bens e serviços públicos nos municípios analisados.

Os bens e serviços públicos em foco abrangem Centros de Referência, Centros de Cultura Afrodescendente, Secretarias Especializadas, Defensorias Públicas Especializadas, Delegacias Especializadas em Crimes Raciais, Delegacias da Diversidade, Núcleos ou Postos de Atendimento de Crimes Raciais nas Delegacias Comuns, Núcleos Especializados, e outros recursos direcionados à população negra e à promoção da igualdade racial. Essa abordagem permitiu uma análise da infraestrutura e dos serviços públicos disponíveis nos municípios em relação às questões raciais. Os resultados com relação ao acesso desses bens e serviços públicos municipais do par de municípios São Carlos e Itapevi são apresentados no Quadro 19.

<sup>14</sup> http://www.saocarlos.sp.gov.br/ e https://itapevi.sp.gov.br/

**Quadro 19.** Comparação entre São Carlos e Itapevi com relação ao acesso a bens e serviços públicos municipais relacionados à igualdade racial

Bens e serviços	São	Carlos	I	tapevi
públicos	Possui?	Ano de criação	Possui?	Ano de criação
Centros de Cultura Afrodescendente	Sim	2006	Não	
Secretarias/Divisões Especializadas	Sim	2020	Não	
Defensorias Públicas (Especializadas)	Não		Não	
Delegacias Especializada em Crimes Raciais	Não		Não	
Delegacias da Diversidade	Não		Não	
Núcleos ou Postos de Atendimento de Crimes Raciais nas Delegacias Comuns	Não		Não	
Núcleos Especializados	Sim	2015	Não	
Outros bens e serviços públicos destinados à igualdade racial	Sim(4) <sup>15</sup>	2013/2017	Não	

Fonte: Elaborado pela autora (2023)

Ao delimitarmos o período de análise para este par de municípios, que compreende os anos de 2013 a 2020, e ao aplicarmos os dados específicos apresentados no Quadro 19 na fórmula proposta por Vaz e Pires (2011), procedemos à obtenção dos resultados correspondentes. Estes resultados foram apresentados de forma organizada e clara nas Figuras 23 e 24, as quais serão exploradas e interpretadas no contexto deste estudo.

-

Ações realizadas durante todo o mês de novembro, desde 2013 (não foram encontradas informações anteriores a essa data), em vários espaços, em celebração ao Mês da Consciência Negra. Promovidas pela Prefeitura de São Carlos, por meio da Secretaria da Cidadania e Assistência Social e Conselho Municipal da Comunidade Negra, que visam refletir e promover a igualdade racial. Há também o Torneiro de Luta de Combate contra o Racismo, desde 2016, que tem o Conselho da Comunidade Negra como um de seus organizadores. Em 2016 também foi criado o Fundo Municipal da Comunidade Negra e o Projeto "Somos Todos Quilombolas".

Figura 23. Resultado São Carlos

$$R_{S\~ao\ Carlos} = 6(1)$$

Fonte: Elaborara pela autora (2023)

Figura 24. Resultado Itapevi

$$R_{Itapevi} = 0(0)$$

Fonte: Elaborara pela autora (2023)

Os dados revelam uma disparidade significativa entre as duas cidades analisadas, Guarabira e Sapé, no que diz respeito à disponibilidade de bens e serviços públicos destinados à igualdade racial/comunidade negra. Em São Carlos, onde há a presença de um Conselho Municipal da Comunidade Negra, observa-se uma oferta maior de recursos voltados para as questões raciais em comparação com Itapevi onde, incrivelmente, não foram encontrados nenhum tipo de serviço público oferecido especialmente à comunidade negra e às questões raciais.

Essa ausência de bens e serviços públicos em Itapevi merece destaque, comecemos relatando as buscas na página da prefeitura na internet (disponíveis na nota de rodapé 14, à página 143). Foram realizadas buscas com palavras-chave como "igualdade racial"; "consciência negra"; "comunidade negra"; "população negra"; "negros"; "negras" e, lamentavelmente, nenhuma notícia foi encontrada. Posteriormente, foi encaminhado, através do e-SIC, um pedido de acesso à informação que foi prontamente respondido pela Secretaria de Direitos Humanos e Cidadania, através do Ofício D.H. nº 08/2023, datado de 16 de agosto de 2023 e endereçado a esta pesquisadora.

No ofício de 3 páginas, a secretaria limitou-se a justificar a falta de bens e serviços públicos destinados à comunidade negra de Itapevi e finalizou afirmando que o município comemora algumas datas que remontam à questão da igualdade racial, como o Dia Internacional da Mulher Negra Latino-americana e Caribenha (comemorado no dia 25 de julho), com ações voltadas ao empoderamento e valorização da mulher negra e afrodescendente) e Mês da Consciência Negra (novembro). Procedeu-se, assim, a consulta às

redes sociais da prefeitura (Facebook e Instagram), onde foram encontradas algumas ações de conscientização sobre igualdade racial e racismo, em novembro de 2022, em função do Mês da Consciência Negra. E nada mais. Em trecho retirado do Ofício D.H. nº 08/2023, é possível concluir que a secretaria imputa à devida importância aos conselhos da igualdade racial, afirmando que estão em vias de criar um:

Tal importância é refletida quando se trata da necessidade de conhecer a realidade racial neste território municipal. Para tanto, é meta desta Pasta criar inédito Observatório de Igualdade Racial, que consistirá na captação, levantamento e tratamento de indicadores relacionados à temática racial dentro dos demais eixos prioritários e majoritariamente, monitorar a qualidade dos serviços públicos ofertados à população afrodescendente. Dentre os serviços ofertados e de indiscutível relevância, é cogente e inafastável a esta Secretaria conhecer de perto os indicadores de empregabilidade para pessoas negras e pardas neste município, bem como, entender quais são os desafios enfrentados por esse coletivo nos eixos de educação, saúde e assistência social. Nesse diapasão, estamos em fase de iniciação dessa atividade. Paralelamente, para dar avanço e difundir a referida temática nesta Administração Pública, este Executivo procedeu no corrente mês de agosto, ao envio de Projeto de Lei que cria os inéditos Conselho e Fundo Municipais de Igualdade Racial, sendo esta pauta aprovada e votada no Legislativo Municipal (que possui em sua organização administrativa, uma Comissão de Direitos Humanos e Igualdade Racial). Neste sentido, permanecemos no aguardo da publicação da referida Lei e, doravante, cumprimento de seus efeitos. (TRECHO RETIRADO DO OFÍCIO D.H. Nº 08/2023, EM RESPOSTA AO PEDIDO DE ACESSO À INFORMAÇÃO FEITO PELA PESQUISADORA).

Diferentemente de Itapevi, no município de São Carlos foram encontrados vários bens e serviços públicos destinados à comunidade negra e em prol da igualdade racial. Destaca-se o Centro Municipal de Cultura Afro-Brasileira "Odette dos Santos", criado em 2006 com forte participação do Conselho Municipal da Comunidade Negra. Por ter sido criado em 2006, no entanto, fora do recorte temporal analisado, este bem público não entrou na contabilização dos resultados (Figura 24), mas é fundamental para os propósitos desta tese citá-lo como um bem público destinado à comunidade negra que teve interferência do conselho gestor.

Importante destacar também que, ao fazer buscas na página da internet da Prefeitura Municipal de São Carlos, foram encontradas 178 notícias apenas com a palavra-chave "comunidade negra", e 138 resultados com a palavra-chave "igualdade racial". Muitas dessas notícias se referem ao oferecimento de palestras, rodas de conversa, criação de pequenos espaços de cultura afro-brasileira, treinamentos, exposições, conferências de igualdade racial, dentre outras.

Essa discrepância, que resulta em uma oferta mais ampla de bens e serviços públicos em São Carlos, em consonância com a presença ativa do Conselho, fortalece a hipótese central desta pesquisa. Indica que a existência e o funcionamento efetivo de órgãos como o Conselho

Municipal da Comunidade Negra podem exercer uma influência positiva na disponibilidade de serviços e recursos destinados a atender às necessidades específicas da comunidade negra e promover a igualdade racial. Por fim, destaca-se que o Conselho da Comunidade Negra em São Carlos foi um dos órgãos que contribuiu para esta pesquisa, fornecendo informações valiosas. Alguns trechos da entrevista e sua análise são apresentados na subseção 5.2. Isso reforça a relevância do Conselho como parte fundamental do estudo e da promoção da igualdade racial na região.

### Par 6: Simões Filho x Paulo Afonso (Bahia)

O município de Simões Filho, antes um distrito chamado Água Comprida, tem uma história que remonta à era colonial portuguesa, com raízes no cultivo da cana-de-açúcar que perdurou do século XVI ao XVII. Com o desmatamento gradual da região, os engenhos de Bois de Moenda começaram a surgir. O local que hoje abriga o centro urbano costumava ser ocupado pela Usina de Engenho Novo. A emancipação do distrito de Água Comprida foi fruto dos esforços de um grupo de moradores na década de 1960, liderados pelo Sr. Walter José Tolentino Álvares, que se reuniam para abordar questões comunitárias. Anteriormente subordinado ao município de Salvador, o distrito alcançou sua independência em 7 de novembro de 1961, por meio da Lei Estadual nº 1538. A partir desse momento, passou a ser conhecido como Simões Filho, em homenagem ao jornalista Ernesto Simões Filho, que desempenhou papéis destacados como deputado estadual e federal, Ministro da Aviação e da Educação, além de ter sido candidato a governador da Bahia e Senador da República (IBGE, 2023; SIMÕES FILHO, 2023).

O atual município de Paulo Afonso, nos primórdios do século XVIII, foi habitado por bandeirantes portugueses liderados por Garcia d'Ávila, que navegaram pelo rio São Francisco e chegaram às terras onde hoje se encontra a cidade. Encantados pela abundância de água e vastas extensões de campos, muitos decidiram estabelecer-se ali. Eles encontraram os pacíficos índios mariquitas e pancarus e começaram a se dedicar à agricultura e à criação de gado. A partir de meados de 1705, padres católicos iniciaram a catequese dos indígenas, principalmente para protegê-los da exploração pelos bandeirantes. Em 3 de outubro de 1725, o sertanista Paulo Viveiros Afonso recebeu uma concessão de terras, por alvará, com três léguas de comprimento por uma de largura, nas margens do rio São Francisco, incluindo as terras alagoanas da Cachoeira, então chamada de "Sumidouro" (IBGE, 2023; PAULO AFONSO, 2023).

Figura 25. Localização de Simões Filho no estado

Fonte: IBGE (2023)

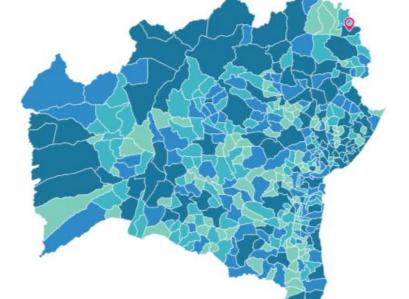


Figura 26. Localização de Paulo Afonso no estado

Fonte: IBGE (2023)

Paulo Viveiros Afonso ficou insatisfeito com a área original, ocupou terras baianas na margem direita do rio São Francisco, fundando o que se tornaria a Tapera de Paulo Afonso. O local, procurado como ponto de descanso para boiadas, cresceu como centro comercial. Com a criação da Companhia Hidrelétrica do São Francisco em 1948, o acampamento de obras na Fazenda Forquilha impulsionou o desenvolvimento da cidade em torno da Usina (IBGE, 2023; PAULO AFONSO, 2023).

Paulo Afonso tornou-se um distrito do município de Glória em 30 de dezembro de 1953, conforme a Lei Estadual nº 628, e sua instalação como distrito ocorreu em 24 de setembro do ano seguinte. Em 28 de julho de 1958, a Lei Estadual nº 1.012 conferiu ao Distrito de Paulo Afonso autonomia política, elevando-o à categoria de município. Atualmente, o município é sede de uma Comarca de 1ª entrância, criada em 3 de março de 1966 pela Lei nº 2.314, com jurisdição também sobre os municípios de Glória, Rodelas e Santa Brígida (IBGE, 2023; PAULO AFONSO, 2023).

Como pode ser observado nas Figuras 25 e 26, Simões Filho e Paulo Afonso são municípios geograficamente distantes, com de cerca de 446 km um do outro. No entanto, ambas as regiões apresentam características similares, as quais estão em conformidade com os critérios estabelecidos para serem considerados como variáveis de controle neste estudo. Essas características fundamentais podem são devidamente sumarizadas e apresentadas no Quadro 20.

Quadro 20. Variáveis de controle: Simões Filho x Paulo Afonso

Variável	Características a serem analisadas	Simões Filho	Paulo Afonso
Domoguófico	Estado brasileiro onde se localiza	Bahia	Bahia
Demográfica	População (Censo 2022)	112.870	114.441
Social	Taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade (2010)	96,40%	95,9
	Índice de Gini (2010)	0,59	0,53
	Índice de Desenvolvimento Humano do Município (IDH-M) 2010	0,674	0,675
Econômica	Receita orçamentária (2017)	325.776,22 R\$ (×1000)	349.440,53 R\$ (×1000)
	Produto Interno Bruto – PIB per capita (2020)	35.720,75	36.500,46
Político- institucional	Partido político (espectro) que dirige a prefeitura no período analisado (2013 a 2020)	PSD (Centro) e PDT (Centro-Esquerda)	PSD (Centro) e MDB (Centro)

Fonte: Elaborado pela autora (2023)

Simões Filho possui o Conselho Municipal de Promoção da Igualdade Racial, que foi criado em 25 de julho de 2014, através da Lei Municipal nº 946/2014. De acordo com a lei, compete ao Conselho Municipal de Promoção da Igualdade Racial de Simões Filho sugerir políticas de promoção da igualdade racial no âmbito municipal, com foco na população negra e em outros grupos étnicos da comunidade local. Essas ações têm como finalidade combater o racismo e a discriminação racial, desfazer estereótipos e diminuir as desigualdades raciais, abrangendo aspectos econômicos, financeiros, sociais, políticos e culturais (SIMÕES FILHO, 2014).

O Conselho Municipal de Promoção da Igualdade Racial de Simões Filho tem como missão proceder à avaliação anual da proposta e execução orçamentária da Coordenadoria da Igualdade Racial, assim como dos recursos alocados e da execução orçamentária de outros órgãos municipais responsáveis pela implementação de políticas de promoção da igualdade racial em suas áreas de atuação. Também é papel do conselho contribuir com sugestões para a criação do planejamento plurianual do Governo Municipal, a definição de diretrizes orçamentárias e a alocação de recursos no Orçamento Anual da cidade. Essas contribuições têm como objetivo fornecer subsídios para as decisões governamentais relacionadas à efetivação de ações que promovam a igualdade racial (SIMÕES FILHO, 2014).

O Conselho Municipal de Promoção da Igualdade Racial de Simões Filho foi estabelecido em 2014, e, portanto, a análise para este par de municípios engloba o período de 2014 a 2020, que é quase todo recorte temporal desta pesquisa (2013-2020). A pesquisa foi conduzida por meio de uma análise dos recursos disponíveis nos sites das prefeituras dos municípios em estudo<sup>16</sup> e outras ferramentas. Isso incluiu a investigação de documentos como a carta de serviços, o serviço de atendimento ao cidadão (e-SIC) e o portal da transparência. Além disso, a pesquisa também se estendeu às redes sociais.

Os bens e serviços públicos em foco abrangem uma variedade, incluindo Centros de Referência, Centros de Cultura Afrodescendente, Secretarias Especializadas, Defensorias Públicas Especializadas, Delegacias Especializadas em Crimes Raciais, Delegacias da Diversidade, Núcleos ou Postos de Atendimento de Crimes Raciais nas Delegacias Comuns, Núcleos Especializados, e outros recursos direcionados à população negra e à promoção da igualdade racial. Essa abordagem abrangente permitiu uma análise minuciosa da infraestrutura e dos serviços públicos disponíveis nos municípios em relação às questões raciais, contribuindo para a compreensão mais completa das políticas e iniciativas em vigor nessa área. Os resultados

\_

 $<sup>{\</sup>color{red}^{16}\,\underline{https://simoesfilho.ba.gov.br/}\,e\,\,\underline{https://pauloafonso.ba.gov.br/}}$ 

com relação ao acesso desses bens e serviços públicos municipais do par de municípios Simões Filho e Paulo Afonso são apresentados no Quadro 21.

**Quadro 21.** Comparação entre Simões Filho e Paulo Afonso com relação ao acesso a bens e serviços públicos municipais relacionados à igualdade racial

Bens e serviços	Simô	ies Filho	Paulo Afonso	
públicos	Possui?	Ano de criação	Possui?	Ano de criação
Centros de Cultura Afrodescendente	Não		Não	
Secretarias/Divisões Especializadas	Sim	2016	Não	
Defensorias Públicas (Especializadas)	Não		Não	
Delegacias Especializada em Crimes Raciais	Não		Não	
Delegacias da Diversidade	Não		Não	
Núcleos ou Postos de Atendimento de Crimes Raciais nas Delegacias Comuns	Não		Não	
Núcleos Especializados	Não		Não	
Outros bens e serviços públicos destinados à igualdade racial	Sim(1) <sup>17</sup>	2017	Não	

Fonte: Elaborado pela autora (2023)

Ao definirmos o intervalo de análise para esses dois municípios, que se estende de 2013 a 2020, e ao aplicarmos os dados específicos destacados no Quadro 21 na fórmula proposta por Vaz e Pires (2011), procedemos à obtenção dos resultados correspondentes. Esses resultados são apresentados nas Figuras 27 e 28 e interpretadas no contexto deste estudo.

<sup>17</sup> Mapeamento de Terreiros e Templos Sagrados de Religiões de Matriz Africana objetivando: georreferenciar as comunidades de terreiro do Município; salvaguardar o patrimônio cultural, material e imaterial afro-brasileiro existente nos terreiros: imunizar tributariamente os Templos de Matriz Africana (imunidade de IPTU) e dar visibilidade aos Terreiros em vista do seu potencial turístico.

Figura 27. Resultado Simões Filho

$$R_{\textit{Sim\~oes Filho}} = 2(1)$$

Fonte: Elaborara pela autora (2023)

Figura 28. Resultado Paulo Afonso

$$R_{Paulo\ Afonso} = 0(0)$$

Fonte: Elaborara pela autora (2023)

Os dados revelam uma discrepância entre as duas cidades analisadas, Simões Filho e Paulo Afonso, no que se refere à disponibilidade de recursos e serviços públicos voltados para a promoção da igualdade racial e o atendimento às demandas da comunidade negra. Em Simões Filho, onde um Conselho Municipal da Igualdade Racial está em funcionamento, podemos observar uma oferta de recursos direcionados a questões raciais, em contraste com Paulo Afonso, onde não foi identificada qualquer forma de serviço público voltada especificamente para a comunidade negra e questões raciais. A análise deste par de municípios, portanto, também vai ao encontro da hipótese levantada nesta tese.

A falta de bens e serviços públicos em Paulo Afonso merece destaque, começando com nossas tentativas de pesquisa na página da prefeitura na internet. Realizamos buscas utilizando palavras-chave como "igualdade racial", "consciência negra", "comunidade negra", "população negra" e não encontramos qualquer notícia ou informação relacionada a bens ou serviços públicos. Subsequentemente, enviamos um pedido de acesso à informação por meio do email da Ouvidoria de Paulo Afonso, uma vez que o site não apresentava um link para o e-SIC. No entanto, não obtivemos resposta a essa solicitação. Foi feito um novo envio do email, mas, mais uma vez, não recebemos qualquer resposta. Portanto, todas as informações apresentadas aqui sobre a situação em Paulo Afonso foram obtidas exclusivamente por meio de pesquisas na internet, acessando o site da prefeitura e suas redes sociais.

# Par 7: Araraquara x Americana (São Paulo)

A região de Araraquara, originalmente conhecida como "Campos de Aracoara," começou a ser povoada no início do século XIX, quando famílias migraram para a área, estabelecendo fazendas de criação de animais. Durante o século XX, a cidade se desenvolveu com a industrialização, o comércio e a educação, produzindo talentosos artistas, intelectuais e atletas. Em 1817, o bairro de São Bento d'Araraquara se tornou uma freguesia, com economia baseada na pecuária e culturas de subsistência. Em 1832, foi elevado à categoria de Vila. Por volta de 1850, o cultivo de café substituiu a cana e outros cereais na economia local (IBGE, 2023; ARARAQUARA, 2023).

A chegada da ferrovia em 1885 e a imigração de grupos como italianos, portugueses, japoneses e espanhóis, que substituíram o trabalho escravo, impulsionaram o desenvolvimento econômico e sociocultural da cidade. A cultura desses imigrantes ainda é evidente na culinária, linguagem, sobrenomes e tradições. Após a crise do café em 1929, a cultura da cana-de-açúcar prevaleceu, e a cidade diversificou sua economia, incorporando produtos agrícolas em sua base industrial. Araraquara também teve um papel na Revolução de 1932, com imigrantes e seus descendentes participando ativamente do movimento (IBGE, 2023; ARARAQUARA, 2023).

A cidade investiu em educação superior, com a Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (Unesp) e o Centro Universitário de Araraquara (Uniara) desempenhando papéis significativos no desenvolvimento educacional da região. Hoje, Araraquara é conhecida pela qualidade de vida e é um destino atraente para investimentos, com uma economia diversificada e forte crescimento imobiliário. Seu aniversário é comemorado em 22 de agosto (IBGE, 2023; ARARAQUARA, 2023).

Os primeiros registros sobre a ocupação do território de Americana remontam ao final do século XVIII e mencionam figuras como Antônio Machado de Campos, Antonio de Sampaio Ferraz, Francisco de São Paulo e André de Campos Furquim, que se estabeleceram nas terras de Salto Grande, às margens dos rios Atibaia e Jaguari, afluentes do Rio Piracicaba. Inicialmente, cultivavam cana-de-açúcar e produziam aguardente. No século passado, o plantio de café ganhou destaque, seguido pelo cultivo de algodão e pelas famosas melancias do tipo "Cascavel da Georgia". A construção da Companhia Paulista de Estrada de Ferro, uma iniciativa dos fazendeiros de café da região, facilitou o transporte dos produtos locais. Nesse período, o Capitão Ignácio Correa Pacheco loteou terras ao redor da estação, formando o 1º Núcleo Urbano. A estação, inicialmente chamada de Santa Bárbara, foi inaugurada em 27 de agosto de 1875, com a presença de D. Pedro II (IBGE, 2023; AMERICANA, 2023).

Figura 29. Localização de Araraquara no estado

Fonte: IBGE (2023)

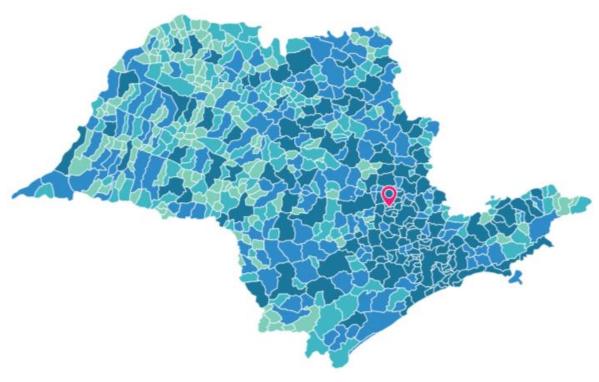


Figura 30. Localização de Itapevi a no estado

Fonte: IBGE (2023)

A imigração norte-americana, a partir de 1865, marcou um período de desenvolvimento na agricultura, educação, medicina e odontologia em Americana. Os imigrantes italianos, que chegaram em 1887, contribuíram significativamente na agricultura e, posteriormente, na indústria têxtil. Em meados de 1896, construíram a primeira igreja na cidade. Os imigrantes alemães, em especial a família Müller, trouxeram mão de obra especializada e promoveram a industrialização da cidade e região, idealizando a vila operária Carioba nas primeiras décadas do século. Na década de 1930, começou a modalidade de trabalho à fação em Americana, caracterizando o desenvolvimento da cidade com base em um grande número de pequenas empresas têxteis. A cidade ganhou a alcunha de "Capital do Rayon" e se tornou um dos mais importantes polos têxteis do país (IBGE, 2023; AMERICANA, 2023).

Como pode ser observado nas Figuras 29 e 30, Araraquara e Americana são municípios geograficamente próximos, que se encontram a uma distância de cerca de 161 km um do outro. Ambas as regiões apresentam características parecidas, as quais estão em conformidade com os critérios estabelecidos para serem considerados como variáveis de controle neste estudo. Essas variáveis estão sumarizadas, conforme apresentado no Quadro 22.

Quadro 22. Variáveis de controle: Araraquara x Americana

Variável	Características a serem analisadas	Araraquara	Americana
Domográfico	Estado brasileiro onde se localiza	São Paulo	São Paulo
Demográfica	População (Censo 2022)	242.228	236.641
Social	Taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade (2010)	98,70%	98,00%
	Índice de Gini (2010)	0,5	0,47
	Índice de Desenvolvimento Humano do Município (IDH-M) 2010	0,815	0,811
Econômica	Receita orçamentária (2017)	813.194,68 R\$ (×1000)	774.032,59 R\$ (×1000)
	Produto Interno Bruto – PIB per capita (2020)	R\$ 44.813,53	R\$ 49.907,97
Político- institucional	Partido político (espectro) que dirige a prefeitura no período analisado (2013 a 2020)	MDB; PT (Centro e Esquerda)	PSDB e MDB (Centro-Direita e Centro)

Fonte: Elaborado pela autora (2023)

Neste par de município, é Araraquara que possui o Conselho Municipal de Combate à Discriminação e ao Racismo (COMCEDIR), que foi criado em 28 de novembro de 2002, através da Lei Municipal nº 5.944/2002. Essa lei de criação do conselho, no entanto, foi

revogada quase 11 anos depois, pela Lei Municipal nº 8.049, de 22 de outubro de 2013 que, por sua vez, também foi revogada em 2017 pela Lei Municipal nº 8.963, de 04 de maio de 2017, que é a lei vigente que trata das diretrizes do COMCEDIR. Da primeira lei que cria o conselho para a última, tiveram algumas mudanças importantes, como é o caso da criação da Conferência Municipal de Combate à Discriminação e ao Racismo (ARARAQUARA, 2002; 2013; 2017).

O COMCEDIR é vinculado à Coordenadoria Executiva de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Secretaria Municipal de Planejamento e Participação Popular de Araraquara, e tem como missão a concepção e execução de políticas públicas com um enfoque na questão racial, visando assegurar a igualdade de oportunidades e direitos para todos os cidadãos, valorizando a diversidade reconhecida em nossa população. De acordo com a Lei nº 8.963, de 04 de maio de 2017, compete ao conselho "desenvolver ação integrada e articulada com o conjunto das Secretarias e demais órgãos públicos para a implantação de políticas públicas comprometidas com a superação dos preconceitos e desigualdades sociais sustentadas por fatores raciais" (ARARAQUARA, 2017).

Como o Conselho Municipal de Combate à Discriminação e ao Racismo de Araraquara foi estabelecido em 2002, a análise contrafactual que abrange os dois municípios, Araraquara e Americana, se estende de 2013 a 2020. Esse intervalo de oito anos corresponde ao período total de recorte desta tese, o que possibilita uma avaliação mais ampla do impacto que o conselho pode ter no acesso à bens e serviços públicos no município de Araraquara.

A pesquisa foi realizada por meio de uma análise dos recursos acessíveis nos sites das prefeituras municipais<sup>18</sup>. Isso abarcou a pesquisa de documentos como a carta de serviços, o canal de atendimento ao cidadão (e-SIC) e o portal da transparência. Adicionalmente, a pesquisa se estendeu às plataformas de mídia social (Facebook e Instagram).

Os bens e serviços públicos em foco incluem Centros de Referência, Centros de Cultura Afrodescendente, Secretarias Especializadas, Defensorias Públicas Especializadas, Delegacias Especializadas em Crimes Raciais, Delegacias da Diversidade, Núcleos ou Postos de Atendimento de Crimes Raciais nas Delegacias Comuns, Núcleos Especializados, e outros recursos direcionados à população negra e à promoção da igualdade racial. Essa abordagem abrangente permitiu uma análise minuciosa da infraestrutura e dos serviços públicos disponíveis nos municípios em relação às questões raciais, contribuindo para a compreensão mais completa das políticas e iniciativas em vigor nessa área.

<sup>18</sup> https://www.araraquara.sp.gov.br/ e https://www.americana.sp.gov.br/americana-index.php

Os resultados com relação ao acesso desses bens e serviços públicos municipais do par de municípios Araraquara e Americana são apresentados no Quadro 23.

**Quadro 23.** Comparação entre Araraquara e Americana com relação ao acesso a bens e serviços públicos municipais relacionados à igualdade racial

Bens e serviços	Ara	raquara	Am	ericana
públicos	Possui?	Ano de criação	Possui?	Ano de criação
Centros de Cultura Afrodescendente	Sim(2)	2006 2020	Não	
Secretarias/Divisões Especializadas	Sim	2006	Não	
Defensorias Públicas (Especializadas)	Não		Não	
Delegacias Especializada em Crimes Raciais	Não		Não	
Delegacias da Diversidade	Não		Não	
Núcleos ou Postos de Atendimento de Crimes Raciais nas Delegacias Comuns	Não		Não	
Núcleos Especializados	Sim	2016	Não	
Outros bens e serviços públicos destinados à igualdade racial	Sim(4) <sup>19</sup>	2006 2011 2016 2022	Não	

Fonte: Elaborado pela autora (2023)

Ao delimitarmos o período de análise para este par de municípios, que compreende os anos de 2013 a 2020, e ao aplicarmos os dados específicos apresentados no Quadro 23 na fórmula proposta por Vaz e Pires (2011), procedemos à obtenção dos resultados

<sup>19</sup> Em 2006, Araraquara inaugurou a primeira Biblioteca Afro do estado de São Paulo, a Biblioteca Afro Professor Eduardo Oliveira. Em 2011 implantou na cidade o Programa SOS Racismo. Em 2016, foi instituído, através do Decreto Municipal nº 11.207, o Prêmio "Dra. Rita de Cássia Corrêa Ferreira", que homenageia todos os anos 10 mulheres negras de destaque. Em 2022, foi instituído, através da Lei nº 10.470, o Prêmio André Braz, que

homenageia 10 homens negros influentes na temática da igualdade racial.

correspondentes. Estes resultados foram apresentados de forma organizada e clara nas Figuras 31 e 32, as quais serão exploradas e interpretadas no contexto deste estudo.

Figura 31. Resultado Araraquara

$$R_{Araraquara} = 3(1)$$

Fonte: Elaborara pela autora (2023)

Figura 32. Resultado Americana

$$R_{Americana} = 0(0)$$

Fonte: Elaborara pela autora (2023)

Antes de analisar os resultados, é importante destacar que, em 2022, o município de Americana criou o Conselho Municipal de Promoção da Igualdade Racial, através da Lei nº 6.636, de 13 de maio de 2022. A primeira composição do conselho veio apenas em 2023, através do Decreto nº 13.301, de 30 de junho de 2023, mais de um ano após a criação do conselho. Como nosso recorte temporal vai de 2013 a 2020, Americana entra nesta análise de pares contrafactuais como o munícipio que não possui conselho.

Como é possível observar na Figura 33, entre os anos de 2013 a 2020 o município de Americana não prestou nenhum tipo de serviço público ligado à promoção da igualdade racial, tampouco inaugurou algum bem público à população negra e/ou comunidades de matrizes africanas. Destaca-se que essas informações foram coletadas no site da Prefeitura Municipal de Americana e nas redes sociais da prefeitura, além da internet geral, pois a Ouvidoria no município se quer encaminhou o pedido de acesso à informação enviado pela pesquisadora através da Plataforma e-SIC.

Com relação ao município de Araraquara, embora o resultado demonstrado na Figura 32 seja de apenas 3 bens e/ou serviços públicos, é necessário ponderar que, desde a criação do Conselho Municipal de Combate à Discriminação e ao Racismo (COMCEDIR), em 2002, muitos bens e serviços públicos destinados à população negra foram criados. Destaca-se o Centro de Referência Afro "Mestre Jorge", criado em 2006 e que desde então fomenta uma série de ações para a comunidade negra araraquarense. O COMCEDIR foi o segundo conselho

desta área de políticas públicas criado no estado de São Paulo, ficando atrás apenas da capital paulista. Neste sentido, Araraquara se tornou uma referência quando o assunto é a promoção da igualdade racial e o combate ao racismo, dentre outras ações.

O COMCEDIR tem total participação nesta oferta de bens e serviços públicos, conforme é apresentado também na subseção 5.2, já que um dos membros entrevistados é deste conselho. Para além disso, as notícias que envolvem a oferta de bens e serviços públicos para a população negra no site da prefeitura de Araraquara e nas redes sociais, sempre fazem menção à participação do conselho. Essa forte atuação do conselho no fomento à oferta de bens e serviços públicos pode ser comprovada no Requerimento nº 647/2021 <sup>20</sup>, assinado eletronicamente por João Clemente, então presidente do COMCEDIR. Esse requerimento foi endereçado à Prefeitura Municipal de Araraquara em 14 de julho de 2021, com o objetivo de requerer a prestação de informações, elucidações sobre o Plano Municipal de Políticas Públicas para o Combate à Discriminação e ao Racismo de Araraquara. Trechos deste requerimento são apresentados a seguir:

Apresentamos, sempre muito respeitosamente, ao Excelentíssimo Senhor Prefeito Municipal o presente Requerimento, para que, juntamente aos demais órgãos desta Egrégia Administração Pública, merecedores do nosso mais profundo respeito, se dignem na prestação de informações, elucidações sobre o Plano Municipal de Políticas Públicas para o Combate à Discriminação e ao Racismo, sobre os anos de 2020 e 2021: a) Quais oficinas culturais e projetos sociais foram desenvolvidos nos anos de 2020 e 2021? Quantas pessoas foram beneficiadas? Qual o retorno sentido apurado pela Administração Pública dos resultados obtidos? (...) c) Quais os cursos de formação na temática étnico-raciais foram ofertados à população em geral? Quais os resultados? Qual o público alcançado? d) A regulamentação de que 50% (cinquenta por cento) das pessoas representadas em ações publicitárias financiadas pelo Poder Público Municipal fossem negras, foi implantada? Quais as ações publicitárias alcançadas nessa seara? e) Quais os editais próprios realizados para garantir projetos sociais culturais voltados para a população negra em situação de vulnerabilidade? Quais os resultados sentidos – apurados pelo Poder Público? Qual o feedback da população alcançada por referidos projetos? (...) j) Foram reservados espaços nos cemitérios para atos religiosos das religiões de matriz africana? Foi criado o Programa Municipal de Conscientização sobre as religiões de matrizes africanas? Foi disponibilizado barração para as festividades de tradições populares das religiões da matriz em cotejo? Foram divulgados todos os terreiros de matrizes africanas e afro-brasileiras no site da Prefeitura de Araraquara, desde que autorizados por suas lideranças? (...) k) Como está a elaboração, implementação e sistematização da Política Municipal de Saúde da População Negra? 1) A Coordenadoria Municipal de Saúde da População Negra foi criada? Quais seus integrantes? Quais os objetivos e metas deliberados para garantir a oferta de serviços que atendam as especificidades desta população? (...) (ARARAQUARA, 2021).

\_

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup> Disponível na íntegra em: <a href="https://consulta.camara-arq.sp.gov.br/arquivo?Id=253663">https://consulta.camara-arq.sp.gov.br/arquivo?Id=253663</a>. Acesso em 11 de outubro de 2023.

O que se pode concluir do conteúdo deste requerimento é que o COMCEDIR cobra enfaticamente a prefeitura quanto à oferta de bens e serviços públicos à população negra, que são objeto do Plano Municipal de Políticas Públicas para o Combate à Discriminação e ao Racismo de Araraquara, instituído no município através da Lei Municipal nº 9.262, de 09 de maio de 2018, com forte participação do conselho.

Esses resultados vão ao encontro da hipótese levantada nesta tese ao demonstrar que, em Araraquara, onde existe o conselho, a oferta de bens e serviços à população negra é consideravelmente maior do que em Americana, onde não existe este conselho.

# Par 8: Barra Mansa x Teresópolis (Rio de Janeiro)

Barra Mansa teve seu território explorado no final do século XVIII, inicialmente formando um núcleo às margens das trilhas usadas pelas caravanas que adentravam o interior do país. Esse povoado desempenhou um papel crucial no abastecimento das migrações resultantes da corrida do ouro. Devido à sua localização estratégica, o local gradualmente evoluiu de uma simples parada para se transformar em um centro comercial em crescimento. A atração de colonos no início do século XIX levou ao surgimento do café como principal produto agrícola da região (IBGE, 2023; BARRA MANSA, 2023).

Em 1832, o governo decretou a criação do município, desmembrando terras de Resende. Em 1857, a vila de Barra Mansa conquistou o status de cidade. Com o esgotamento das terras mais férteis e o fim da escravidão, a cafeicultura declinou, levando a um êxodo rural. A agricultura de café deu lugar à pecuária extensiva e, posteriormente, à produção de leite. No final dos anos 1930, a industrialização do município começou a ganhar impulso, especialmente nas indústrias de alimentos. Um marco significativo na expansão industrial ocorreu na década de 1940 com a instalação da primeira usina da CSN em Volta Redonda, que na época era um distrito de Barra Mansa. A indústria metalúrgica e mecânica se consolidou na década de 1950 (IBGE, 2023; BARRA MANSA, 2023).

A cidade cresceu ao longo da margem direita do Rio Paraíba do Sul, estendendo-se ao longo do rio. Na década de 1940, edifícios altos surgiram e bairros residenciais se espalharam por vales próximos e áreas distantes. Barra Mansa e Volta Redonda têm influência marcante na Região do Médio Paraíba e no sul do Centro-Sul fluminense, devido à sua conturbação, resultante da expansão industrial impulsionada pela CSN (IBGE, 2023; BARRA MANSA, 2023).

Figura 33. Localização de Barra Mansa no estado

Fonte: IBGE (2023)

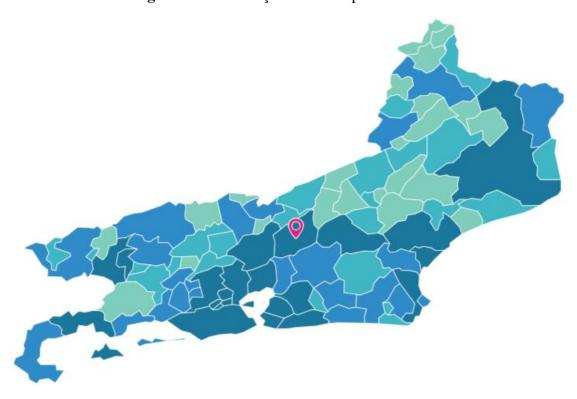


Figura 34. Localização de Teresópolis no estado

Fonte: IBGE (2023)

Conforme o estudo do Índice de Qualidade dos Municípios desenvolvido pelo CIDE, Barra Mansa é considerada um dos centros regionais dinâmicos que, junto com Resende, Petrópolis, Volta Redonda, Macaé, Cabo Frio e Teresópolis, forma um grupo com uma forte presença em áreas específicas do território fluminense (IBGE, 2023; BARRA MANSA, 2023).

As origens de Teresópolis remontam à primeira metade do século XIX, marcando um capítulo significativo na história da região. Embora a primeira descrição oficial da área remonte a 1788, quando Baltazar da Silva Lisboa documentou minuciosamente a paisagem, incluindo a majestosa Cascata do Imbuí, foi somente em 1821 que a ocupação efetiva do território começou a tomar forma. Nesse período crucial, George March, um português de ascendência inglesa, adquiriu vastas extensões de terra e deu início a um empreendimento pioneiro ao estabelecer uma fazenda modelo na região que hoje corresponde ao Bairro do Alto (IBGE, 2023; TERESÓPOLIS, 2023).

Essa fazenda, conhecida como Santo Antônio do Paquequer, ou possivelmente Sant'Ana do Paquequer, desempenhou um papel fundamental na fundação do primeiro núcleo habitado, que se estabeleceu ao longo da rota que conectava a Corte à província das Gerais. Esse marco histórico representou o início do desenvolvimento das atividades agrícolas, da pecuária e do turismo na região, moldando gradualmente o caráter e a identidade de Teresópolis (IBGE, 2023; TERESÓPOLIS, 2023).

O crescimento do núcleo inicial seguiu na direção norte-sul, quando comerciantes de Minas Gerais se dirigiam ao Porto da Estrela, nos arredores da Baía de Guanabara, passando por Petrópolis e usando Teresópolis como ponto estratégico de descanso. Mais tarde, o fluxo se inverteria, com a construção de uma ferrovia que conectava Teresópolis ao Rio de Janeiro. O povoado gradualmente se desenvolveu e, em 1855, foi elevado à categoria de freguesia, com o nome de Freguesia de Santo Antônio do Paquequer. Somente em 6 de julho de 1891, através do decreto nº 280 do então Governador Francisco Portela, a freguesia foi promovida à condição de município, recebendo o nome de Teresópolis e sendo separada oficialmente do município de Magé (IBGE, 2023; TERESÓPOLIS, 2023).

Como pode ser observado nas Figuras 33 e 34, acima expostas, Barra Mansa e Teresópolis são municípios geograficamente próximos, que se encontram a uma distância de cerca de 180 km um do outro. Além disso, ambas as regiões apresentam características análogas, as quais estão em conformidade com os critérios estabelecidos para serem considerados como variáveis de controle neste estudo. Essas variáveis estão sumarizadas, conforme apresentado no Quadro 24.

Quadro 24. Variáveis de controle: Barra Mansa x Teresópolis

Variável	Características a serem analisadas	Barra Mansa	Teresópolis
Damaguáfias	Estado brasileiro onde se localiza	Rio de Janeiro	Rio de Janeiro
Demográfica	População (Censo 2022)	165.123	169.899
Social	Taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade (2010)	96,20%	98,40%
	Índice de Gini (2010)	0,57	0,49
	Índice de Desenvolvimento Humano do Município (IDH-M) 2010	0,730	0,729
Econômica	Receita orçamentária (2017)	461.159,07 R\$ (×1000)	506.164,13 R\$ (×1000)
	Produto Interno Bruto – PIB per capita (2020)	31.301,05	31.943,28
Político- institucional	Partido político (espectro) que dirige a prefeitura no período analisado (2013 a 2020)	MDB (Centro)	PC do B (Esquerda) e MDB (Centro)

Fonte: Elaborado pela autora (2023)

O município de Barra Mansa possui o Conselho Municipal de Políticas de Promoção da Igualdade Racial que foi criado em 27 de abril de 2005, através da Lei Municipal nº 4.441/2015. O Conselho tem como principal objetivo desenvolver e implementar políticas públicas em todas as áreas da administração do Município de Barra Mansa, com um enfoque direcionado para a população negra. Essas políticas visam assegurar a igualdade de oportunidades e direitos para todos os cidadãos, garantindo que a população negra possa exercer plenamente sua cidadania. Suas competências incluem contribuir para o desenvolvimento desta população através de ações de capacitação (BARRA MANSA, 2005).

Como o Municipal de Políticas de Promoção da Igualdade Racial de Barra Mansa foi instituído em 2005, a análise contrafactual que abrange os dois municípios, Barra Mansa e Teresópolis se estende de 2013 a 2020. Esse intervalo de oito anos corresponde ao período total de recorte desta tese, o que possibilita uma avaliação mais ampla do impacto que o conselho pode ter no acesso à bens e serviços públicos no município de Barra Mansa.

A pesquisa foi realizada por meio de uma análise dos recursos acessíveis nos sites das prefeituras municipais<sup>21</sup>. Isso abarcou a pesquisa de documentos como a carta de serviços, o canal de atendimento ao cidadão (e-SIC) e o portal da transparência. Adicionalmente, a pesquisa se estendeu às plataformas de mídia social.

\_

 $<sup>{\</sup>color{red}^{21}}\;\underline{\text{https://barramansa.rj.gov.br/}}\;e\;\underline{\text{https://www.teresopolis.rj.gov.br/}}$ 

Os bens e serviços públicos em foco abrangem uma variedade de áreas, incluindo Centros de Referência, Centros de Cultura Afrodescendente, Secretarias Especializadas, Defensorias Públicas Especializadas, Delegacias Especializadas em Crimes Raciais, Delegacias da Diversidade, Núcleos ou Postos de Atendimento de Crimes Raciais nas Delegacias Comuns, Núcleos Especializados, e outros recursos direcionados à população negra e à promoção da igualdade racial. Os resultados com relação ao acesso desses bens e serviços públicos municipais do par de municípios Araraquara e Americana são apresentados no Quadro 25.

**Quadro 25.** Comparação entre Barra Mansa e Teresópolis com relação ao acesso a bens e serviços públicos municipais relacionados à igualdade racial

Bens e serviços	Barra Mansa		Tei	resópolis
públicos	Possui?	Ano de criação	Possui?	Ano de criação
Centros de Cultura Afrodescendente	Não		Não	
Secretarias/Divisões Especializadas	Sim	2017	Não	
Defensorias Públicas (Especializadas)	Não		Não	
Delegacias Especializada em Crimes Raciais	Não		Não	
Delegacias da Diversidade	Não		Não	
Núcleos ou Postos de Atendimento de Crimes Raciais nas Delegacias Comuns	Não		Não	
Núcleos Especializados	Sim	2020	Não	
Outros bens e serviços públicos destinados à igualdade racial	Sim(5) <sup>22</sup>	2015 2017 2020 2022	Não	

Fonte: Elaborado pela autora (2023)

\_

<sup>&</sup>lt;sup>22</sup> Em 2015, foi criado o Projeto Arte e Etnicidade, que oferece várias palestras sobre a cultura afro-brasileira no sentido de valorizar a cultura do povo negro no Brasil, a história e a tradição. Em 2017, a Prefeitura Municipal de Barra Mansa criou o Programa AfroSaberes, programa de promoção e autonomia do empoderamento dos jovens negros do município. Em 2022, o município criou o Prêmio Griôs das Matrizes Africanas de Barra Mansa e se tornou signatário do Pacto de Combate ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial. Em 2020, a Prefeitura de Barra Mansa publicou o Decreto nº 9.917, que implanta uma rede de cuidados fluxo de assistência às pessoas portadoras do traço falciforme (anemia que acomete em maior grau a população negra).

Ao delimitarmos o período de análise para este par de municípios, que compreende os anos de 2013 a 2020, e ao aplicarmos os dados específicos apresentados no Quadro 25 na fórmula proposta por Vaz e Pires (2011), procedemos à obtenção dos resultados correspondentes. Estes resultados foram apresentados de forma organizada e clara nas Figuras 35 e 36, as quais serão exploradas e interpretadas no contexto deste estudo.

Figura 35. Resultado Barra Mansa

$$R_{Barra\ Mansa} = 5(1)$$

Fonte: Elaborara pela autora (2023)

Figura 36. Resultado Teresópolis

$$R_{Teres\acute{o}polis} = 0(0)$$

Fonte: Elaborara pela autora (2023)

Como pode ser confirmado nas Figuras 35 e 36, há uma diferença significativa no acesso a bens e serviços públicos para a população negra entre os municípios de Barra Mansa e Teresópolis, sendo o primeiro aquele que possui o Conselho relacionado à promoção da igualdade racial, o que também fortalece a hipótese central desta tese.

Destaca-se que o município de Teresópolis não respondeu ao pedido de acesso à informação pelo e-SIC e, portanto, toda a busca por bens e serviços públicos para a população negra do município se deu pela internet, no site da prefeitura, redes sociais (Facebook e Instagram) e carta de serviços. As buscas não retornaram resultados compatíveis com os propósitos desta tese com as palavras-chave "racismo", "população negra", "igualdade racial", "delegacia da diversidade", "delegacia de crimes raciais", "centro afro", "centro de referência afro", "cultura afro", "saúde da população negra" e "defensoria para a população negra". Essa busca também foi feita na internet, pelo Google.

Já no município de Barra Mansa, a mesma busca no site retornou vários resultados, especialmente notícias que traziam alguma ação destinada à população negra. Além dos bens e serviços públicos listados no Quadro 25, foram encontradas várias notícias sobre eventos, palestras, seminários, fóruns, feiras, homenagens e cursos para a comunidade negra de Barra

Mansa. Também foram encontradas notícias sobre reuniões entre a prefeitura e instituições que atuam nesta área de política pública. A participação do Conselho Municipal de Políticas de Promoção da Igualdade Racial de Barra Mansa nessas ações é sempre destacada nas notícias, como pode ser visto no trecho retirado de uma notícia onde o prefeito de Barra Mansa se reúne com lideranças negras para alinhar estratégias e discutir ações que visem desconstruir o racismo estrutural.

O encontro aconteceu nesta quinta-feira (04), no gabinete de Drable e contou com a participação de representantes da Gerência de Promoção da Igualdade Racial (Gepir), Conselho Municipal de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Comuppir), Pastoral Afro, Comissão de Igualdade Racial e Intolerância Religiosa da OAB de Barra Mansa, Fundação Cultura, Slam da Matriz, Organização e Integração de Conscientização Negra (OICN), Movimento Negro Unificado (MNU) e também do vereador Gilson Poxa Vida. (BARRA MANSA, 2023).

Em muitas outras notícias relacionadas à promoção da igualdade racial o Conselho Municipal de Políticas de Promoção da Igualdade Racial de Barra Mansa é citado como órgão atuante, o que demonstra sua forte participação em ações relacionadas a sua área de políticas públicas.

## Par 9: Palmital x Junqueirópolis (São Paulo)

A região onde hoje se encontra Palmital começou a ser explorada nos últimos anos do século XIX, por volta de 1886, quando João Batista Aranha chegou da cidade de São Manoel com seus filhos e se estabeleceu a cerca de quatro quilômetros da atual cidade, na área conhecida como Água do Aranha. O Sr. Oliveira Aranha, ao divulgar a fertilidade das terras da região em São Manoel, atraiu novos moradores para o local. Em 1891, Manoel José Batista e sua família se estabeleceram na Água da Fartura. Em 1898, Joaquim Silvério da Cruz se mudou para a Água Clara, e no mesmo ano, Salvador Ricci explorou a Água das Anhumas. Outros colonizadores, como Júlio D'Oliveira Castanha e Licério Nazareth de Azevedo, logo se juntaram a eles. Com o tempo, a região foi dividida em lotes e vendida a 200 mil réis cada um, dando início à colonização da área e ao surgimento de um pequeno povoado. Esses pioneiros enfrentaram desafios, trabalharam arduamente e mantiveram a esperança de prosperar na região (PALMITAL, 2023).

O município de Palmital teve suas origens em um povoado que se formou ao redor de um hotel construído por Licério Nazareth de Azevedo em 12 de julho de 1910, próximo ao Rio das Anhumas, em terras pertencentes a Francisco Severino da Costa, um fazendeiro abastado.

Francisco Severino da Costa fez a doação de um terreno para a Igreja Católica, onde foi erguida uma capela dedicada a São Sebastião, o santo padroeiro da região. Outros fazendeiros, como Azarias Severino da Costa, Licério Nazareth de Azevedo e Roldão Alves Machado, também lotearam suas terras para promover o comércio de terras e o desenvolvimento do povoado. Nesse período, Uriel Gaspar ou Francisco Rinaldi doou um terreno para a construção da Igreja de Santo Antônio (PALMITAL, 2023).

O crescimento de Palmital esteve ligado à chegada da Estrada de Ferro Sorocabana por volta de 1913, quando a localidade passou a ser chamada de Estação Palmital. A presença da Sorocabana foi fundamental para o escoamento da produção agrícola e a ligação com a capital, além de promover a interação social, econômica, política e cultural entre os centros urbanos e as cidades ao longo dos trilhos. Em 1916, Palmital foi elevado à categoria de Distrito de Paz, pertencente ao município de Campos Novos do Paranapanema. O povoado já contava com um pequeno comércio e, em 1919, foi elevado à categoria de município por meio de um decreto estadual. Sua instalação ocorreu em 21 de abril de 1920, marcando o início da vida administrativa da nova cidade e o surgimento de novos interesses políticos e econômicos (PALMITAL, 2023).

Situado entre os rios Aguapeí e do Peixe, com fronteira a oeste delimitada pelo Ribeirão Nova Palmeira, o território de Junqueirópolis foi adquirido por seu fundador, Álvaro de Oliveira Junqueira, um paulista de Cravinhos, que comprou essas vastas terras do Coronel Elisário Ramos, detentor de extensas glebas na região do espigão Aguapeí-Peixe (IBGE, 2023; JUNQUEIRÓPOLIS, 2023).

O povoamento teve início em torno de um modesto núcleo com um "botequim" e algumas casas rudimentares, atraindo rapidamente novos moradores devido à fertilidade do solo, especialmente adequado para o cultivo de café, e à abundância de madeiras de lei retiradas das densas florestas locais. A data oficial de fundação foi estabelecida em 13 de junho de 1945, marcada pela instalação de um cruzeiro de madeira dedicado a Santo Antônio de Pádua (IBGE, 2023; JUNQUEIRÓPOLIS, 2023).

O distrito de Junqueirópolis, nome que desde o princípio homenageou seu fundador, foi criado simultaneamente com sua elevação à condição de município, o que ocorreu em dezembro de 1948, através da Lei Estadual nº 233, desmembrando-se de Lucélia, tendo sua sede estabelecida no então povoado de Junqueirópolis (IBGE, 2023; JUNQUEIRÓPOLIS, 2023).

Figura 37. Localização de Palmital no estado

Fonte: IBGE (2023)

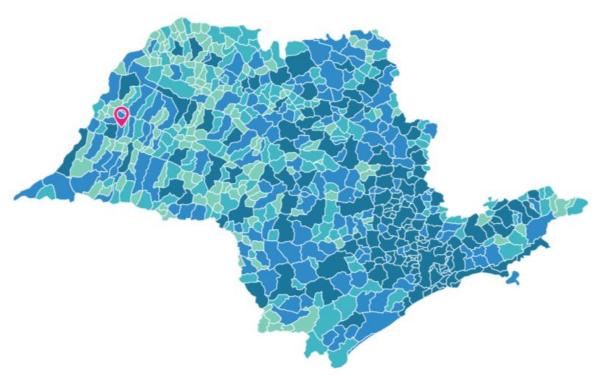


Figura 38. Localização de Junqueirópolis no estado

Fonte: IBGE (2023)

Como pode ser observado nas Figuras 37 e 38, Palmital e Junqueirópolis são municípios localizados geograficamente a uma distância média, com cerca de 245 km um do outro. Ambos os municípios compartilham características semelhantes, que estão alinhadas com os critérios definidos como variáveis de controle nesta pesquisa. Essas variáveis são detalhadas no Quadro 26.

Quadro 26. Variáveis de controle: Palmital x Junqueirópolis

Variável	Características a serem analisadas	Palmital	Junqueirópolis
Damagué Gas	Estado brasileiro onde se localiza	São Paulo	São Paulo
Demográfica	População (Censo 2022)	19.594	20.448
Social	Taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade (2010)	97,20%	96,80%
	Índice de Gini (2010)	0,46	0,44
	Índice de Desenvolvimento Humano do Município (IDH-M) 2010	0,746	0,745
Econômica	Receita orçamentária (2017)	82.329,6 R\$ (×1000)	67.489,38 R\$ (×1000)
	Produto Interno Bruto – PIB per capita (2020)	R\$ 37.083,62	R\$ 35.548,80
Político- institucional	Partido político (espectro) que dirige a prefeitura no período analisado (2013 a 2020)	PSDB e PSD (Centro-Direita e Centro)	PSB (Centro-Esquerda)

Fonte: Elaborado pela autora (2023)

O município de Palmital possui o Conselho Municipal da Juventude, que foi criado em 19 de dezembro de 2005, através da Lei Municipal nº 2.122/2002. De acordo com a lei, são atribuições do Conselho propor ao Prefeito políticas públicas, projetos de lei e outras iniciativas para ampliar os direitos dos jovens; apoiar a Prefeitura na promoção e execução de projetos e programas voltados para jovens; fiscalizar o cumprimento das leis que beneficiam os jovens; apoiar, acompanhar e assessorar projetos de interesse dos jovens, dentre outras. Em sua criação, o Conselho foi vinculado à Secretaria da Juventude de Palmital, que já não existe, cedendo lugar à Secretaria de Esportes, Lazer, Turismo e Juventude (PALMITAL, 2005).

O Conselho Municipal da Juventude de Palmital foi estabelecido em 2005, o que significa que a análise comparativa que engloba tanto Palmital quanto Junqueirópolis abrange o período de 2013 a 2020. Esse intervalo de oito anos coincide com o período abrangido por esta tese, permitindo uma avaliação mais abrangente do impacto que o conselho pode ter no acesso aos bens e serviços públicos no município de Palmital.

A pesquisa foi realizada por meio de uma análise dos recursos acessíveis nos sites das prefeituras municipais<sup>23</sup> e redes sociais (Facebook e Instagram). Isso abarcou a pesquisa de documentos como a carta de serviços, o canal de atendimento ao cidadão (e-SIC) e o portal da transparência. O Conselho Municipal da Juventude de Palmital foi estabelecido em 2005, o que significa que a análise comparativa que engloba tanto Palmital quanto Junqueirópolis abrange o período de 2013 a 2020. Esse intervalo de oito anos coincide com o período abrangido por esta tese, permitindo uma avaliação mais abrangente do impacto que o conselho pode ter no acesso aos bens e serviços públicos no município de Palmital. Os resultados com relação ao acesso desses bens e serviços públicos municipais do par de municípios Palmital e Junqueirópolis são apresentados no Quadro 27.

**Quadro 27.** Comparação entre Palmital e Junqueirópolis com relação ao acesso a bens e serviços públicos municipais relacionados à juventude

Bens e serviços	Palmital		Junqueirópolis	
públicos	Possui?	Ano de criação	Possui?	Ano de criação
Centros Especializados de Atendimento à Juventude	Não		Não	
Centros Culturais	Sim	1983	Não	
Centros Esportivos	Sim(2)	2011/2016	Sim	2019
Crédito Específico para Habitação Juvenil	Não		Não	
Serviços de Saúde Geral (Serviços de saúde que levem em conta a atual condição juvenil contemplando direitos reprodutivos; prevenção de DSTs/Aids)	Não		Não	
Juizados Especializados de Violência	Não		Não	
Núcleos Especializados	Não		Não	
Outros bens e serviços públicos destinados à juventude	Sim(1) <sup>24</sup>	2013	Não	

Fonte: Elaborado pela autora (2023)

 $^{23}\ https://www.palmital.sp.gov.br/\ e\ https://www.junqueiropolis.sp.gov.br/portal.pdf$ 

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup> Associação Palmitense de Basquete, fundada em 21 de abril de 2013, tem por prática e objetivo difundir o esporte através do ensino do basquetebol.

Ao delimitarmos o período de análise para este par de municípios, que compreende os anos de 2013 a 2020, e ao aplicarmos os dados específicos apresentados no Quadro 27 na fórmula proposta por Vaz e Pires (2011), procedemos à obtenção dos resultados correspondentes. Estes resultados foram apresentados de forma organizada e clara nas Figuras 39 e 40, as quais serão exploradas e interpretadas no contexto deste estudo.

Figura 39. Resultado Palmital

$$R_{Palmital} = 3(1)$$

Fonte: Elaborara pela autora (2023)

Figura 40. Resultado Junqueirópolis

$$R$$
Junqueirópolis  $=1(0)$ 

Fonte: Elaborara pela autora (2023)

Os resultados desse par de municípios contrafactuais, Palmital e Junqueirópolis, assim como os demais anteriormente apresentados, fortalecem a hipótese central desta tese ao demonstrar que, em Palmital, onde existe um Conselho da Juventude, a oferta de bens e serviços públicos é maior quando comparada com a de Junqueirópolis, apesar da diferença pouco significativa. Importante destacar que, em Palmital, além dos bens e serviços públicos listados no Quadro 27, é notória a realização de eventos para jovens, como campeonatos esportivos, palestras, torneios, projetos de esportes gratuitos, festivais, etc., o que não é tão expressivo em Junqueirópolis.

Não podemos deixar de considerar, no entanto, que no município de Palmital existe a Secretaria Municipal de Esportes, Lazer, Turismo e Juventude, à qual é vinculado o Conselho da Juventude de Palmital. Em Junqueirópolis existe uma secretaria parecida, mas que não contempla a pasta da juventude. Trata-se da Secretaria da Educação, Cultura, Esporte, Lazer e Turismo. Essa distinção na organização das secretarias pode ter implicações significativas no que diz respeito ao foco e ao desenvolvimento de políticas públicas relacionadas à juventude em ambos os municípios. Pode ser interessante investigar como essas diferenças na estrutura governamental afetam a oferta de serviços e programas voltados para os jovens em cada

localidade, o que não é objeto desta tese, mas serve como sugestão para novos estudos que tenham o propósito de analisar como a estrutura administrativa municipal contribui com a oferta de bens, serviços públicos e políticas públicas nas mais variadas áreas.

#### Par 10: Janaúba x Cataguases (Minas Gerais)

A história de Janaúba remonta a sua origem indígena, com o nome significativo de "planta leitosa" ou Algodão de Seda, uma planta da família das apocináceas. Este vegetal era abundante na região e desempenhou um papel importante em sua história. O desenvolvimento deste município está intimamente ligado a duas forças motrizes: sua localização geográfica privilegiada e o espírito pioneiro e empreendedor de seus habitantes ao longo de várias gerações. Os primeiros moradores eram um povo conhecido como cafuzo ou caboré, uma mistura de índios tapuias e negros que fugiram do cativeiro e se estabeleceram no Vale do Gorutuba, tornando-se conhecidos como Gorutubanos (IBGE, 2023; JANAÚBA, 2023).

A cidade se orgulha de seus filhos ilustres do passado, como Francisco Barbosa, que chegou à região por volta de 1872 e fundou uma fazenda, e Antunino Antunes da Silva (Antônio Catulé), Américo Soares de Oliveira, Jacinto Mendes, Santos Mendes e Mozart Mendes Martins, que contribuíram significativamente para a formação e o progresso de Janaúba. Em 1939, Antunino Antunes da Silva (Antônio Catulé) iniciou a construção da Capela do Senhor Bom Jesus, um marco importante na história religiosa da região. Com a chegada da Estrada de Ferro Central do Brasil em 1943, a cidade recebeu as famílias do Dr. Maurício de Azevedo e Moisés Bento Lacerda (IBGE, 2023; JANAÚBA, 2023).

O distrito de Gameleira foi criado em 31 de dezembro de 1943 pela Lei n° 1.058, e o município de Janaúba foi estabelecido em 27 de dezembro de 1948, pela Lei n° 336, recebendo o nome atual. A instalação do município ocorreu em 01 de janeiro de 1949, quando seu território foi desmembrado do município de Francisco Sá (IBGE, 2023; JANAÚBA, 2023).

O município de Cataguases, cuja primitiva povoação chamada Meia Pataca, tem uma história rica e complexa. A cidade foi fundada pelo francês Guido Tomaz Marlière, um Coronel-comandante das Divisões Militares do Rio Doce, Diretor-Geral dos Índios e Inspetor da Estrada de Minas aos Campos e Goitacazes, em 26 de maio de 1826, em terras doadas por Henrique José de Azevedo e outros moradores da região conhecida como "Porto dos Diamantes" (embora não houvesse confirmação de diamantes na área) (IBGE, 2023; CATAGUASES, 2023).

Figura 41. Localização de Janaúba no estado

Fonte: IBGE (2023)

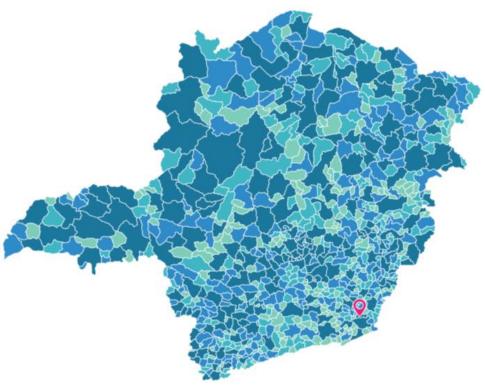


Figura 42. Localização de Cataguases no estado

Fonte: IBGE (2023)

O nome "Meia Pataca" surgiu de exploradores que alegadamente encontraram ouro em um rio na região por volta de 1800, extraíram "meia pataca" e batizaram tanto o rio quanto a futura povoação com esse nome. A localidade foi elevada a vila em 1875 e a cidade em 1881, sob o nome Cataguases, cuja origem tem diferentes interpretações, incluindo "Gente Boa", "terra das lagoas tortas" e "povo que mora no país das matas". Além disso, o texto menciona Guido Tomaz Marlière, um francês conhecido como o "apóstolo das selvas mineiras" devido à sua atitude pacífica em relação aos povos indígenas. A história administrativa do município envolve a criação e fusão de distritos ao longo dos anos, até os dias atuais, com vários distritos compreendendo o território de Cataguases. (IBGE, 2023; CATAGUASES, 2023).

As Figuras 41 e 42 mostram as localizações dos municípios de Janaúba e Cataguases dentro do estado de Minas Gerais. Percebe-se que são municípios geograficamente localizados a uma distância grande, com cerca de 846 km um do outro. Apesar desta distância grande e dos possíveis impactos da regionalidade, tendo em vista que Janaúba está mais próxima ao sul da Bahia e Cataguases mais próxima do estado do Rio de Janeiro, ambos os municípios compartilham características semelhantes, que foram definidas como variáveis de controle nesta pesquisa. Essas variáveis são detalhadas no Quadro 28.

**Quadro 28.** Variáveis de controle: Janaúba x Cataguases

Variável	Características a serem analisadas	Janaúba	Cataguases
Demográfica	Estado brasileiro onde se localiza	Minas Gerais	Minas Gerais
Demogranca	População (Censo 2022)	70.699	66.261
Social	Taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade (2010)	98,50%	98,10%
	Índice de Gini (2010)	0,54	0,51
	Índice de Desenvolvimento Humano do Município (IDH-M) 2010	0,696	0,751
Econômica	Receita orçamentária (2017)	181.150,27 R\$ (×1000)	137.261,91 R\$ (×1000)
	Produto Interno Bruto – PIB per capita (2020)	R\$ 16.320,53	R\$ 20.473,59
Político- institucional	Partido político (espectro) que dirige a prefeitura no período analisado (2013 a 2020)	PSDB (Centro-Direita)	PRB e PSDB (Centro e Centro- Direita)

Fonte: Elaborado pela autora (2023)

O município de Janaúba possui o Conselho Municipal da Juventude, que foi criado em 24 de março de 2006, através da Lei Municipal nº 1.670/2006 e vinculado à Secretaria Municipal de Promoção Social de Janaúba. Conforme estabelecido pela legislação, o Conselho da Juventude de Janaúba possui uma série de responsabilidades e funções essenciais. Entre elas, destaca-se a incumbência de estudar, analisar, elaborar, debater, propor e aprovar planos, programas e projetos relacionados à juventude no contexto municipal. Além disso, tem o papel de participar ativamente no planejamento e execução de políticas públicas direcionadas à juventude, trabalhando em conjunto com os órgãos públicos municipais. O Conselho também desempenha a função de colaborar com a administração municipal na implementação de políticas públicas destinadas a atender às necessidades e demandas da juventude, contribuindo assim para o desenvolvimento e bem-estar da população jovem em Janaúba (JANAÚBA, 2006).

Como o Conselho Municipal da Juventude de Janaúba foi criado em 2002, a análise contrafactual que abrange os dois municípios, Janaúba e Cataguases, se estende de 2013 a 2020. Esse intervalo temporal corresponde ao recorte desta tese, o que possibilita uma avaliação mais ampla do impacto que o conselho pode ter no acesso à bens e serviços públicos no município de Janaúba. A pesquisa foi realizada por meio de uma análise dos recursos acessíveis nos sites das prefeituras municipais<sup>25</sup> e redes sociais (Facebook e Instagram). Isso abarcou a pesquisa de documentos como a carta de serviços, o canal de atendimento ao cidadão (e-SIC) e o portal da transparência. Também foram feitas buscas na internet utilizando o Google.

Os bens e serviços públicos em foco abrangem: Centros Especializados de Atendimento à Juventude; Centros Culturais; Centros Esportivos; Crédito Específico para Habitação Juvenil; Serviços de Saúde Geral (Serviços de saúde que levem em conta a atual condição juvenil contemplando direitos reprodutivos; prevenção de DSTs/Aids); Juizados Especializados de Violência; Núcleos Especializados e outros bens e serviços públicos destinados à juventude. Os resultados com relação ao acesso desses bens e serviços públicos municipais do par de municípios Janaúba e Cataguases são apresentados no Quadro 29.

Ao delimitarmos o período de análise para este par de municípios, que compreende os anos de 2013 a 2020, e ao aplicarmos os dados específicos apresentados no Quadro 29 na fórmula proposta por Vaz e Pires (2011), procedemos à obtenção dos resultados

\_

 $<sup>^{25} \ \</sup>underline{https://janauba.mg.gov.br/} \ e \ \underline{https://cataguases.mg.gov.br/}$ 

correspondentes. Estes resultados foram apresentados de forma organizada e clara nas Figuras 44 e 45, as quais serão exploradas e interpretadas no contexto deste estudo.

**Quadro 29.** Comparação entre Janaúba e Cataguases com relação ao acesso a bens e serviços públicos municipais relacionados à juventude

Bens e serviços	Ja	naúba	Cataguases	
públicos	Possui?	Ano de criação	Possui?	Ano de criação
Centros Especializados de Atendimento à Juventude	Sim	2011	Não	
Centros Culturais	Sim	2017	Sim	2002
Centros Esportivos	Sim(2)	2011 e 2020	Sim	2023
Crédito Específico para Habitação Juvenil	Não		Não	
Serviços de Saúde Geral (Serviços de saúde que levem em conta a atual condição juvenil contemplando direitos reprodutivos; prevenção de DSTs/Aids)	Sim	2018	Não	
Juizados Especializados de Violência	Não		Não	
Núcleos Especializados	Não		Não	
Outros bens e serviços públicos destinados à juventude	Sim(3) <sup>26</sup>	2014 2017(2)	Sim(1) <sup>27</sup>	2022

Fonte: Elaborado pela autora (2023)

Os resultados demonstram que em Janaúba, onde existe o Conselho da Juventude, existe uma oferta maior de bens e serviços públicos para a juventude, como mostram as Figuras 43 e 44.

<sup>&</sup>lt;sup>26</sup> Projeto Juventude Viva, criado em 2014. Programa ID Jovem, criado em 2017. Departamento de Esporte e Lazer criado em 2017, que organiza vários eventos de esportes e lazer para jovens, como campeonatos, feiras, eventos, gincanas, etc.

<sup>&</sup>lt;sup>27</sup> Programa Jovem Aprendiz, reestabelecido pela prefeitura em 2022.

Figura 43. Resultado Janaúba

$$R$$
Janaúba =  $7(1)$ 

Fonte: Elaborara pela autora (2023)

Figura 44. Resultado Cataguases

$$R_{Cataguases} = 0(0)$$

Fonte: Elaborara pela autora (2023)

Os Conselhos da Juventude têm se destacado como ferramentas importantes na promoção do desenvolvimento e bem-estar dos jovens em diversas cidades brasileiras. Essas instâncias têm como objetivo central a participação ativa dos jovens na formulação de políticas públicas e na definição das prioridades para esse segmento da população. A presença ou ausência de conselhos municipais da juventude pode resultar em realidades distintas no que diz respeito à oferta de bens e serviços públicos para a juventude, como acontece nesse par de município analisado, Janaúba e Cataguases.

Em Janaúba, onde há a presença do Conselho Municipal da Juventude, a oferta de bens e serviços públicos para a juventude é evidente, como mostra o Quadro 29. Em Cataguases, por outro lado, que carece de um Conselho Municipal da Juventude, a oferta de bens e serviços públicos nesta área é nula no período avaliado. A ausência dessa instância de participação pode limitar a capacidade dos jovens de influenciar a formulação de políticas públicas em seu benefício. Como resultado, a cidade oferece uma quantidade significativamente menor de bens e serviços públicos voltados para a juventude, em comparação com Janaúba. Enquanto Janaúba foi responsável pela implantação, neste intervalo de 2013 a 2020, de sete bens/serviços públicos para a juventude, Cataguases não implantou nenhum.

Os resultados dessa análise sugerem que a existência de um Conselho Municipal da Juventude desempenha um papel importante na promoção do bem-estar dos jovens e na oferta de bens e serviços públicos direcionados a eles. Janaúba, com seu conselho ativo, demonstra uma maior capacidade de atender às demandas da juventude, enquanto Cataguases não está no mesmo patamar, sendo que um dos motivos pode ser a ausência dessa instância de participação. Esse resultado também confirma a hipótese desta tese.

# Par 11: Pato Branco e Campo Mourão (Paraná)

No início do século passado, na Fazenda São Francisco de Sales, no sudoeste do Paraná, famílias gaúchas se estabeleceram, fugindo de perseguições políticas. João Arruda, um dos primeiros desbravadores, fez as primeiras plantações perto do Rio Chopin e nomeou um afluente de Pato Branco após abater um pato branco nas margens desse rio. Mais tarde, o governo paranaense criou a Colônia Bom Retiro para receber insatisfeitos com a disputa do Contestado. Duas vilas, Bom Retiro e Vila Nova, prosperaram na região (PATO BRANCO, 2023).

O desenvolvimento levou à criação de um posto telegráfico em Bom Retiro, mas os moradores de Vila Nova precisavam percorrer longas distâncias a cavalo para acessá-lo. O juiz de paz Manoel Branco resolveu o problema em 1938, levando uma linha de telégrafo para Vila Nova, que ficou conhecida como Posto do Rio Pato Branco. Esse nome se enraizou, e os operadores de telégrafo nunca mais usaram os nomes Vila Nova ou Bom Retiro. Os cartórios oficializaram gradualmente o nome "Pato Branco", que persiste até hoje. Portanto, quando o município se separou de Clevelândia, já era chamado de Pato Branco há pelo menos uma década (PATO BRANCO, 2023).

O distrito de Pato Branco foi originalmente criado pela Lei Estadual nº 2 de 10/10/1947, sob a jurisdição do município de Clevelândia. Durante o período de 1944 a 1948, Pato Branco permaneceu como parte do município de Clevelândia, de acordo com a divisão territorial estabelecida na época. No entanto, em 14/11/1951, o distrito de Pato Branco foi elevado à categoria de município por meio da Lei Estadual nº 790, desmembrando-se assim do município de Clevelândia (IBGE, 2023).

A história de Campo Mourão remonta ao início do século XVI, quando jesuítas espanhóis e bandeirantes paulistas exploraram os Caminhos de Peabiru, alcançando a região dos campos circundados pelas matas Atlântica e de Araucárias. Este amplo vale, situado entre os rios Ivaí e Piquiri, recebeu o nome de "Campos do Mourão" em homenagem ao governador da capitania de São Paulo, Dom Luís António de Sousa Botelho e Mourão. Ao longo do século XIX, a área serviu como ponto de descanso para tropeiros, atraindo os primeiros pioneiros, incluindo famílias como Teodoro, Custódio, Oliveira, Mendonça, Mendes, Guilherme de Paula Xavier, João Bento, Norberto Marcondes e Jorge Walter. Até 1943, Campo do Mourão fazia parte do município de Guarapuava. Posteriormente, em 10 de outubro de 1947, tornou-se um distrito de Pitanga e, finalmente, emancipou-se política e economicamente pela Lei 02/47, sancionada pelo governador Moysés Lupion (CAMPO MOURÃO, 2023).

Figura 45. Localização de Pato Branco

Fonte: IBGE (2023)

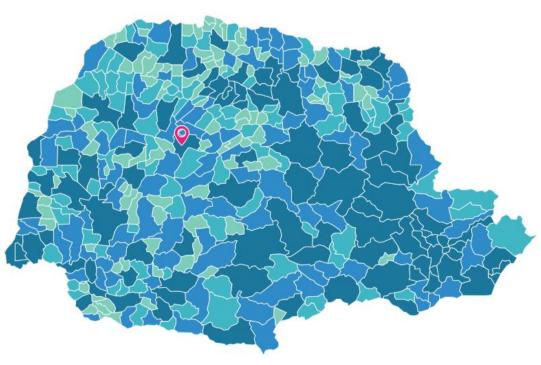


Figura 46. Localização de Campo Mourão no estado

Fonte: IBGE (2023)

O primeiro prefeito da cidade foi José Antônio dos Santos, nomeado em 18 de outubro de 1947. Pedro Viriato de Sousa Filho foi o primeiro prefeito eleito. Até a década de 60, o

município de Campo Mourão englobava toda a Microrregião 12, com os municípios atuais sendo distritos administrativos. Posteriormente, na década de 80, dois desses distritos foram desmembrados: Luiziana e Farol do Oeste, deixando apenas o distrito de Piquirivaí sob sua jurisdição (CAMPO MOURÃO, 2023).

As Figuras 45 e 46 mostram as localizações dos municípios de Pato Branco e Campo Mourão no estado do Paraná. São municípios geograficamente localizados a uma distância média, com cerca de 323 km um do outro. Apesar desta distância relativamente alta, ambos os municípios compartilham características semelhantes, que foram definidas como variáveis de controle nesta pesquisa. Essas variáveis são detalhadas no Quadro 30.

**Quadro 30.** Variáveis de controle: Pato Branco x Campo Mourão

Variável	Características a serem analisadas	Pato Branco	Campo Mourão
Domográfico	Estado brasileiro onde se localiza	Paraná	Paraná
Demográfica	População (Censo 2022)	91.836	99.432
Social	Taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade (2010)	98,70%	98,20%
	Índice de Gini (2010)	0,52	0,50
	Índice de Desenvolvimento Humano do Município (IDH-M) 2010	0,782	0,757
Econômica	Receita orçamentária (2017)	289.645,24	325.876,02
	Receita orçamentaria (2017)	R\$ (×1000)	R\$ (×1000)
	Produto Interno Bruto – PIB per capita (2020)	R\$ 49.702,71	R\$ 48.044,40
Político- institucional	Partido político (espectro) que dirige a prefeitura no período analisado (2013 a 2020)	PDT (Centro-Esquerda)	PP e PPS (Centro-Direita e Centro-Esquerda)

Fonte: Elaborado pela autora (2023)

Pato Branco possui o Conselho Municipal da Juventude, que foi criado em 23 de julho de 2014, através da Lei Municipal nº 4.348/2014, que tem como objetivo estudar, analisar, elaborar, discutir, aprovar e propor políticas públicas que promovam e assegurem a integração e a participação ativa dos jovens nos âmbitos econômico, social, político e cultural do município; bem como sugerir ao Executivo medidas consensuais, como propostas de políticas públicas, projetos de lei e outras iniciativas, destinadas a garantir e ampliar os direitos da juventude, dentre outros. Os resultados com relação ao acesso desses bens e serviços públicos municipais do par de municípios Pato Branco e Campo Mourão são apresentados no Quadro 31.

**Quadro 31.** Comparação entre Pato Branco e Campo Mourão com relação ao acesso a bens e serviços públicos municipais relacionados à igualdade racial

Bens e serviços	Pato Branco		Campo Mourão	
públicos	Possui?	Ano de criação	Possui?	Ano de criação
Centros Especializados de Atendimento à Juventude	Sim(3)	2013(2) 2016	Sim	2012
Centros Culturais	Sim	1996	Sim	1987
Centros Esportivos	Sim	2016 / 2023	Sim	2020
Crédito Específico para Habitação Juvenil	Não		Não	
Serviços de Saúde Geral (Serviços de saúde que levem em conta a atual condição juvenil contemplando direitos reprodutivos; prevenção de DSTs/Aids)	Sim	1996	Sim	1995
Juizados Especializados de Violência	Não		Não	
Núcleos Especializados	Não		Não	
Outros bens e serviços públicos destinados à juventude	Sim(4) <sup>28</sup>	2014(2) 2015(2)	Sim(2) <sup>29</sup>	1985

Fonte: Elaborado pela autora (2023)

\_

<sup>&</sup>lt;sup>28</sup> Desde 2014 a Secretaria de Esporte e Lazer, à qual o Conselho da Juventude de Pato Branco é vinculado, realiza diversas atividades para jovens, especialmente as ligadas ao esporte. Também desde 2014, na gestão do prefeito Augustinho Zucchi (2013-2016; 2017-2020), foram revitalizados diversos ginásios esportivos, com pintura, troca de janelas, iluminação, melhorias de vestiários, remodelação de arquibancadas, troca de piso, colocação de grama sintética, buscando melhorar as estruturas, deixando as mesmas em excelentes condições para os usuários. Estes mesmos espaços também são utilizados para projetos de iniciação esportiva e treinamentos de equipes de base e rendimento. A Secretaria de Esporte e Lazer, no ano de 2015, adquire um ônibus de 46 lugares, com recurso da Câmara de Vereadores, para transporte dos atletas em competições e eventos. Um eixo importante que faz parte das Políticas Públicas, e que a Secretaria Municipal de Esporte e Lazer entendeu que era necessário adotar, foi o repasse financeiro através de chamamento público, contempla desde 2015 diversas modalidades, através de edital de Chamamento Público, para a seleção de Organizações da Sociedade Civil de Pato Branco, sem fins lucrativos, através da apresentação de propostas ou projetos. São selecionados projetos esportivos, visando à participação de atletas e equipes de esporte de formação e de rendimento não profissional de Pato Branco, divulgando e popularizando modalidades esportivas, promovendo a formação de equipes e de projetos sociais, que viabilizem aos atletas amadores competirem nos principais eventos estaduais e nacionais.

<sup>&</sup>lt;sup>29</sup> Em Campo Mourão, desde 1985, existe a Fundação de Esportes de Campo Mourão que tem como objetivo promover ações de esportes para os munícipes. Dentre as ações, destacam-se aquelas que são voltadas para a juventude.

Como o Conselho Municipal da Juventude de Pato Branco foi estabelecido em 2014, a análise contrafactual que abrange os dois municípios, Pato Branco e Campo Mourão, se estende de 2014 a 2020. A pesquisa foi realizada por meio de uma análise dos recursos acessíveis nos sites das prefeituras municipais<sup>30</sup> e nas redes sociais. Isso abarcou a pesquisa de documentos como a carta de serviços, o canal de atendimento ao cidadão (e-SIC) e o portal da transparência.

Os bens e serviços públicos em foco abrangem: Centros Especializados de Atendimento à Juventude; Centros Culturais; Centros Esportivos; Crédito Específico para Habitação Juvenil; Serviços de Saúde Geral (Serviços de saúde que levem em conta a atual condição juvenil contemplando direitos reprodutivos; prevenção de DSTs/Aids); Juizados Especializados de Violência; Núcleos Especializados e outros bens e serviços públicos destinados à juventude.

Ao definirmos o período de análise para este par de municípios, abrangendo os anos de 2014 a 2020, e ao aplicarmos os dados específicos apresentados no Quadro 31 na fórmula proposta por Vaz e Pires (2011), obtivemos os resultados correspondentes. Estes resultados foram apresentados de forma organizada e clara nas Figuras 47 e 48, as quais serão detalhadamente exploradas e interpretadas no contexto deste estudo.

Figura 47. Resultado Pato Branco

$$R_{\it Pato Branco} = 6(1)$$

Fonte: Elaborara pela autora (2023)

Figura 48. Resultado Campo Mourão

$$R_{\it Campo\ Mour\~ao} = 1(0)$$

Fonte: Elaborara pela autora (2023)

De modo geral, as cidades de Pato Branco e Campo Mourão possuem vários bens e serviços públicos que podem ser destinados à juventude (mas não exclusivamente). Como alguns existem antes do ano de 2014, não foram contabilizados nos resultados demonstrados nas Figuras 48 e 49. Mas como era de se esperar, corroborando com a hipótese desta tese, no

\_

<sup>&</sup>lt;sup>30</sup> https://patobranco.pr.gov.br/ e https://campomourao.atende.net/

município de Pato Branco, o número de bens e serviços públicos inaugurados entre os anos de 2014 a 2020 é bastante superior ao de Campo Mourão.

Em trecho retirado do livro de prestação de contas da Secretaria de Esporte e Lazer de Pato Branco, à qual o Conselho da Juventude de Pato Branco é vinculado, conseguimos ter uma dimensão da importância que o município dá as ações de esporte e lazer.

> O município de Pato Branco, através da gestão do Prefeito Augustinho Zucchi, criou no ano de 2013 a SELJI, Secretaria Municipal de Esporte, Lazer, Juventude e Idoso, e a partir de 2016 passou a ser Secretaria Municipal de Esporte e Lazer, SELPB. O principal objetivo era resgatar o esporte e o lazer junto à comunidade patobranquense, oportunizando diversas ações e melhorando gradativamente os espaços públicos. A proposta do governo municipal na Gestão (2013-2016 e 2017-2020) foi de ofertar atividades para a população em diversos segmentos, buscando sempre integrar as famílias e reaproximar a comunidade das práticas do esporte e lazer. Inúmeras melhorias e ações foram realizadas, principalmente nos espaços públicos, onde muitos dos mesmos foram transformados além de espaços para a realização de atividades físicas também em locais de convivência e integração da comunidade. Um dos grandes destaques são as estruturas físicas, desde a implantação do Largo da Liberdade, do novo Centro Aquático passando para os novos playgrounds e praças, além da perspectiva da Arena Poliesportiva. Inicialmente buscou-se melhorar as praças públicas, criando espaços modernos e atraentes para a população usufruir, levando a família para momentos de descontração, lazer e prática esportiva. Foram criados projetos sociais para atender crianças, jovens e a comunidade em geral das mais variadas atividades. Além disto, a construção de um Plano de Ação oportunizou o desenvolvimento de inúmeros eventos de esporte e lazer em nossa cidade. Para o esporte de base e rendimento, foram capacitadas entidades e associações esportivas, visando o entendimento das possibilidades na busca de recursos, e o desenvolvimento de suas respectivas modalidades, através de apoio pelo chamamento público, apoio estrutural, transporte e auxílio em despesas para competições. Para orgulho dos munícipes, foram muitas as conquistas nas modalidades coletivas e individuais, em nível regional, estadual e nacional, graças à preparação de suas equipes, suas estruturas, desempenho de seus atletas e principalmente a parceria público/privada<sup>31</sup>.

Novamente é importante destacar que a existência de uma Secretaria de Esporte e Lazer contribui para a oferta de bens e serviços públicos em Pato Branco. Inclusive, esta gama de bens e serviços públicos citados no trecho retirado do livro de prestação de contas é atribuída à própria secretaria. No entanto, além do Conselho da Juventude ser vinculado a esta secretaria, também é composto por membros desta secretaria. Sem a existência do Conselho da Juventude, que é bastante atuante em Pato Branco, haveria tantas ações de esporte e lazer para a juventude? Esta questão é muito importante, mas não pode ser respondida por esta tese, ficando como contribuição para novos estudos sobre este tema. Todavia, pela literatura já existente sobre a efetividade de IPs para o acesso a bens e serviços públicos, bem como para a criação de

Disponível https://patobranco.pr.gov.br/wpem: content/uploads/2020/12/Pato Branco Sec Esporte e Lazer 2013 a 2020.pdf. Acesso em 11 de outubro de 2023.

políticas públicas, e pelas respostas das entrevistas com membros de conselhos gestores, apresentadas na subseção 5.2, que afirmam que os conselhos gestores contribuem para o acesso a bens e serviços públicos municipais, podemos deduzir que a resposta a esta pergunta tende a ser negativa. Isso é reforçado no município de Campo Mourão, onde também existe um órgão com status de secretaria, que é a Fundação de Esportes de Campo Mourão.

### Par 12: Sobral x Juazeiro do Norte (Ceará)

O distrito de Sobral foi originalmente estabelecido por Provisão em 30 de agosto de 1757. Posteriormente, alcançou a categoria de vila, recebendo o nome de Sobral, em 5 de julho de 1773, embora outra fonte sugira que tenha sido criada por Carta Régia em 22 de junho de 1766. Esta vila foi desmembrada da antiga vila de Fortaleza, com sua sede na povoação de Caiçara. Em 12 de janeiro de 1841, através da Lei Provincial nº 222, a vila foi elevada ao status de cidade, adotando a denominação de Januária de Acaraú. Quase 2 anos depois, o município de Januária de Acaraú passou a se chamar Sobral. Localizada no norte do Ceará, a 235 quilômetros de Fortaleza, Sobral destaca-se como um polo de crescimento e desenvolvimento econômico no interior do estado (IBGE, 2023; SOBRAL, 2023).

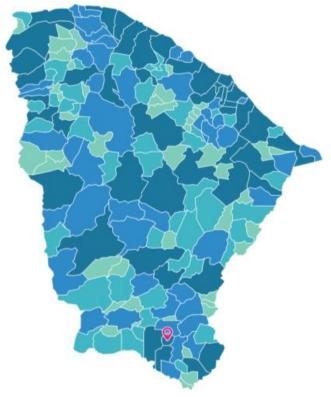
A cidade abriga uma infraestrutura moderna e abrangente nos setores de saúde, educação, comércio, indústria, serviços, cultura e lazer. Nos últimos 10 anos, Sobral se destacou como uma das cidades que mais progrediram no Brasil, ganhando reconhecimento como um dos 30 melhores lugares para se viver. Fundada em 1841, a cidade abrange uma área de 2.129 quilômetros quadrados e possui uma população estimada em 210.711 habitantes em 2020, situando-se a uma altitude de 70 metros acima do nível do mar. O clima é quente e seco, com uma temperatura média de 30 graus centígrados. Limitando-se ao norte com os municípios de Massapê, Santana do Acaraú e Meruoca, ao sul com Santa Quitéria, Groaíras e Cariré, a leste com Itapipoca, Irauçuba e Canindé, e a oeste com Coreaú, Mucambo e Alcântara, Sobral é conectada a Fortaleza pela BR-222, que também a liga aos estados do Piauí, Maranhão e Pará. A cidade conta com um terminal rodoviário moderno e uma extensa rede de transporte intermunicipal (IBGE, 2023; SOBRAL, 2023).

Juazeiro do Norte tem sua origem no ano de 1827, quando o padre Pedro Ribeiro de Carvalho ergueu uma modesta capela em um local conhecido como Tabuleiro Grande, situado à margem direita do rio Batateira, às margens da estrada real que conectava Crato a Missão Velha. Esta capela foi construída em frente a um imponente juazeiro, originando assim o nome Juazeiro do Norte (IBGE, 2023; JUAZEIRO DO NORTE, 2023).

Figura 49. Localização de Sobral no estado

Fonte: IBGE (2023)

Figura 50. Localização de Juazeiro do Norte no estado



Fonte: IBGE (2023)

Juazeiro do Norte tem suas raízes em 1827, quando o padre Pedro Ribeiro de Carvalho construiu uma modesta capela em Tabuleiro Grande, próximo ao rio Batateira, ao longo da estrada real que ligava Crato a Missão Velha. A capela, erguida em frente a um majestoso juazeiro, deu origem ao nome da cidade. "Juazeiro" tem origens tupi-portuguesas, combinando "jua" ou "iu-à", significando fruto de espinho (devido aos espinhos que protegem os ramos da árvore), com o sufixo "eiró". O padre Pedro doou uma capela à Nossa Senhora das Dores, padroeira da cidade, junto com suas terras e escravos. O povoado permaneceu pequeno até a chegada do padre Cícero Romão Batista em 1872, marcando uma transformação significativa na religiosidade, cultura e política da região do Cariri (JUAZEIRO DO NORTE, 2023).

O crescimento da cidade foi impulsionado por um evento em 1889, quando a hóstia ministrada pelo Padre Cícero se transformou em sangue, atraindo multidões de fiéis em busca de orientação e bênçãos. O vilarejo cresceu, novas ruas e casas foram construídas em nome da fé popular, promovendo o desenvolvimento econômico. Juazeiro do Norte conquistou o status de cidade em 1914 por meio da Lei Estadual nº 1.178 de 23/07/1914 (JUAZEIRO DO NORTE, 2023; IBGE, 2023).

Nas Figuras 49 e 50, acima, são mostradas as localizações dos municípios de Sobral e Juazeiro do Norte no estado do Ceará. São municípios geograficamente localizados a uma distância de cerca de 583 km um do outro. Apesar desta distância grande, ambos compartilham características semelhantes, que foram definidas como variáveis de controle nesta pesquisa. Essas variáveis são detalhadas no Quadro 32.

**Quadro 32.** Variáveis de controle: Sobral x Juazeiro do Norte

Variável	Características a serem analisadas	Sobral	Juazeiro do Norte
Domográfico	Estado brasileiro onde se localiza	Ceará	Ceará
Demográfica	População (Censo 2022)	203.023	266.120
Social	Taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade (2010)	97,90%	97,30%
	Índice de Gini (2010)	0,57	0,55
	Índice de Desenvolvimento Humano do Município (IDH-M) 2010	0,714	0,694
Econômica	Receita orçamentária (2017)	620.503,26 R\$ (×1000)	672.950,29 R\$ (×1000)
	Produto Interno Bruto – PIB per capita (2020)	R\$ 21.343,10	R\$ 17.354,57
Político- institucional	Partido político (espectro) que dirige a prefeitura no período analisado (2013 a 2020)	MDB e PDT (Centro e Centro- Esquerda)	PT e PTB (Esquerda e Direita)

Fonte: Elaborado pela autora (2023).

Sobral possui o Conselho Municipal da Juventude, que foi criado em 10 de maio de 2004, através da Lei Municipal nº 509/2004. De acordo com a Lei, o Conselho Municipal da Juventude de Sobral tem como objetivo assegurar a participação popular da Juventude na definição das políticas destinadas a desenvolver a população na faixa etária dos 18 (dezoito) aos 29 (vinte e nove) anos de idade (SOBRAL, 2004).

O Conselho Municipal da Juventude de Sobral desempenha um papel fundamental com algumas das seguintes responsabilidades: participar ativamente na formulação e definição das políticas públicas municipais voltadas para a juventude e estabelecer diretrizes, revisar e aprovar programas anuais, e encaminhar recomendações para a elaboração do Plano Plurianual de Governo e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) relacionadas à alocação de recursos, nas Secretarias Municipais, destinadas ao atendimento das necessidades da juventude (SOBRAL, 2004).

Como o Conselho Municipal da Juventude de Sobral foi estabelecido em 2004, a análise contrafactual que abrange os dois municípios, Sobral e Juazeiro do Norte, se estende de 2013 a 2020, o que corresponde ao período total de recorte desta tese, definido por dois mandatos de prefeitos municipais. A pesquisa foi realizada por meio de uma análise dos recursos acessíveis nos sites das prefeituras municipais<sup>32</sup>. Isso abarcou a pesquisa de documentos como a carta de serviços, o canal de atendimento ao cidadão (e-SIC) e o portal da transparência. Adicionalmente, a pesquisa se estendeu às plataformas de mídia social.

Os bens e serviços públicos em foco abrangem: Centros Especializados de Atendimento à Juventude; Centros Culturais; Centros Esportivos; Crédito Específico para Habitação Juvenil; Serviços de Saúde Geral (Serviços de saúde que levem em conta a atual condição juvenil contemplando direitos reprodutivos; prevenção de DSTs/Aids); Juizados Especializados de Violência; Núcleos Especializados e outros bens e serviços públicos destinados à juventude.

Os resultados com relação ao acesso desses bens e serviços públicos municipais do par de municípios Araraquara e Americana são apresentados no Quadro 33.

Ao delimitarmos o período de análise para este par de municípios, que compreende os anos de 2013 a 2020, e ao aplicarmos os dados específicos apresentados no Quadro 33 na fórmula proposta por Vaz e Pires (2011), procedemos à obtenção dos resultados correspondentes. Estes resultados foram apresentados de forma organizada e clara nas Figuras 52 e 53, as quais serão exploradas e interpretadas no contexto deste estudo.

\_

<sup>32</sup> https://www.sobral.ce.gov.br/ e https://www.juazeirodonorte.ce.gov.br/sic.php

**Quadro 33.** Comparação entre Sobral e Juazeiro do Norte com relação ao acesso a bens e serviços públicos municipais relacionados à igualdade racial

Bens e serviços	Sobral		Juazeiro do Norte	
públicos	Possui?	Ano de criação	Possui?	Ano de criação
Centros Especializados de Atendimento à Juventude	Sim	2014	Não	
Centros Culturais	Sim	1998	Sim	2022
Centros Esportivos	Sim(8)	2014 (1) 2019 (2) 2020 (2) 2021 (3) 2022 (2)	Sim(2)	2017 (2)
Crédito Específico para Habitação Juvenil	Não		Não	
Serviços de Saúde Geral (Serviços de saúde que levem em conta a atual condição juvenil contemplando direitos reprodutivos; prevenção de DSTs/Aids)	Sim	2018	Sim	2011
Juizados Especializados de Violência	Sim	2018	Sim	2019
Núcleos Especializados	Não			
Outros bens e serviços públicos destinados à juventude	Sim(10) <sup>33</sup>	2018	Sim(2) <sup>34</sup>	2017 2021

Fonte: Elaborado pela autora (2023)

Os resultados demonstram que em Sobral, onde existe o Conselho Municipal da Juventude, existe uma oferta substancialmente maior de bens e serviços públicos para a juventude, como mostram as Figuras 51 e 52.

<sup>33</sup> Em 2018 a Prefeitura Municipal de Sobral criou o Programa Ocupa Juventude, investindo cerca de R\$9 milhões para encaminhar mais de 10 mil jovens ao mercado de trabalho, com a oferta de capacitações em 10 projetos: Inova Sobral, Robótica Educativa, Bolsa Universidade, Bolsa Atletas, Jovem Guarda, Sobral Empreendedor, Capacita Sobral, Qualifica Sobral, Sobral Profissionalizado e Jovens Agentes Rurais.

<sup>&</sup>lt;sup>34</sup> Em 2017 a Secretaria Municipal de Esporte e Juventude de Juazeiro do Norte aderiu ao Programa ID Jovem, que proporciona o pagamento de meia entrada para jovens em eventos. Em 2021 em parceria com o SENAC, ofertou cursos administrativos para jovens.

Figura 51. Resultado Sobral

$$R_{Sobral} = 18(1)$$

Fonte: Elaborara pela autora (2023)

Figura 52. Resultado Juazeiro do Norte

$$R$$
Juazeiro do Norte =  $4(0)$ 

Fonte: Elaborara pela autora (2023)

Como pode ser observado nas Figuras 51 e 52, é notória a discrepância em relação à oferta de bens e serviços públicos para a juventude entre os municípios de Sobral e Juazeiro do Norte. Destaca-se, em Sobral, a grande oferta de centros esportivos que merece atenção especial nesta análise. Em Sobral, desde o ano de 2019, a Prefeitura Municipal tem um projeto de construção de arenas esportivas em bairros periféricos do município. Essas arenas são chamadas de Areninhas, e consistem em quadras poliesportivas, compostas por arquibancada, alambrado, grama sintética, iluminação em LED e piso intertravado no seu entorno. Além disso, em 2014, a Prefeitura inaugurou a Vila Olímpica de Sobral, um grande centro esportivo, para várias modalidades.

Em ambos os municípios existe uma Secretaria Municipal de Esportes e Lazer. No município de Sobral, o Conselho da Juventude está vinculado a esta secretaria. Também em ambos os municípios, existe uma oferta grande de ações para a juventude, que não constam no Quadro 33, como campeonatos esportivos, conferências da juventude, cursos de curta duração oferecidos esporadicamente, festivais, seminários, oficinas, palestras, jogos e etc., mas Sobral também se destaca nessas ações<sup>35</sup>.

Encerramos, assim, nossa análise de pares contrafactuais com resultados unânimes que sustentam a hipótese levantada. Nos municípios dotados de conselhos gestores, a disponibilidade de bens e serviços públicos em suas áreas de políticas públicas correspondentes é superior àquela nos municípios desprovidos de conselhos. Portanto, inferimos que os

-

<sup>&</sup>lt;sup>35</sup> Nos sites das Prefeituras de Sobral e Juazeiro do Norte, na área das Secretarias de Esporte e Lazer, podem ser encontradas informações sobre essas ações: <a href="https://secjel.sobral.ce.gov.br/">https://secjel.sobral.ce.gov.br/</a> e <a href="https://www.juazeirodonorte.ce.gov.br/secretaria.php?sec=10">https://secjel.sobral.ce.gov.br/</a> e

conselhos gestores têm a capacidade de contribuir positivamente para essa oferta, evidenciando sua efetividade no que se refere a essa questão específica. Esta afirmação é respaldada pelo teor das entrevistas conduzidas com membros de Conselhos Gestores que também fazem parte da análise contrafactual, apresentado na subseção 5.2. Mas antes disso, na próxima subseção, apresentamos um panorama geral da análise de pares contrafactuais.

### 5.1.1. Análise geral dos resultados dos doze pares de municípios contrafactuais

A análise de pares contrafactuais revelou uma descoberta notável no campo das políticas públicas e na gestão municipal. Nossa pesquisa se concentrou na presença e atuação de conselhos gestores em municípios, e como eles afetam diretamente a oferta de bens e serviços públicos nas áreas de políticas públicas correspondentes.

Os resultados são unânimes e, de forma enfática, corroboram a hipótese que havíamos levantado. Nos municípios que instituíram conselhos gestores, constatamos que a disponibilidade de bens e serviços públicos é consideravelmente maior em comparação àqueles que não possuem essa estrutura. Esta é uma descoberta importante, uma vez que destaca o potencial impacto positivo dos conselhos gestores na efetividade da entrega de serviços públicos, ainda que haja limitações, que serão mais bem exploradas nas considerações finais desta tese.

Na Tabela 1 é apresentado um panorama dos resultados dos doze pares de municípios analisados pela técnica de pares contrafactuais, que nos mostra uma diferença significativa na oferta de bens e serviços públicos entre os municípios que possuem conselho (Municípios 1) e aqueles que não possuem conselho (Municípios 0).

Destaca-se que mais da metade dos municípios que não possuem conselho (7) não criou nenhum tipo de bem e/ou serviço público, em sua respectiva área de política pública, no período analisado, que corresponde ao período de 2013 a 2020 para dez dos doze pares analisados, com exceção dos pares Pato Branco/Campo Mourão e Simões Filho/Paulo Afonso, em que a análise partiu do ano de 2014, ano de criação dos conselhos em Pato Branco e Simões Filho.

O somatório total dos bens e serviços públicos nos municípios com conselho é aproximadamente oito vezes maior (62) do que nos municípios que não contam com esse órgão (8), como pode ser visto na Tabela 1.

Tabela 1. Panorama dos resultados da análise de pares contrafactuais

Par	Município (1)	Resultado	Município (0)	Resultado
1	Sooretama	2	Guaçuí	0
2	Guarabira	4	Sapé	0
3	Pesqueira	4	Escada	0
4	Baixo Guandu	2	Domingos Martins	1
5	São Carlos	6	Itapevi	0
6	Simões Filho	2	Paulo Afonso	1
7	Araraquara	3	Americana	0
8	Barra Mansa	5	Teresópolis	0
9	Palmital	3	Junqueirópolis	1
10	Janaúba	7	Cataguases	0
11	Pato Branco	6	Campo Mourão	1
12	Sobral	18	Juazeiro do Norte	4
	Total	62		8

Fonte: Elaborada pela autora (2023)

Essa informação pode ser relevante para formuladores de políticas públicas e tomadores de decisão, destacando a importância de considerar a implementação de conselhos gestores como um meio de melhorar a entrega de serviços públicos em áreas específicas. No entanto, é importante ressaltar que a efetividade dos conselhos gestores pode variar dependendo do contexto e das políticas específicas em vigor em cada município. Portanto, uma análise mais abrangente e detalhada é necessária para entender completamente o impacto desses conselhos. Para reduzir o impacto desta limitação, recorremos às entrevistas com membros dos conselhos gestores, que são apresentadas e analisadas na sequência.

#### 5.2. Análise das entrevistas

Para aprofundar a nossa compreensão acerca do impacto dos conselhos gestores no acesso a bens e serviços públicos dentro do âmbito da política pública em questão, reduzindo as limitações inerentes à técnica de análise de pares contrafactuais, empregamos, como uma forma de triangulação metodológica, a realização de entrevistas com membros selecionados de quatro conselhos gestores objeto desta pesquisa. São eles: o Conselho Municipal da Comunidade Negra do município de São Carlos/SP, o Conselho Municipal de Combate à

Discriminação e ao Racismo de Araraquara/SP, o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher de Sooretama/ES e o Conselho Municipal da Juventude de Pato Branco/PR<sup>36</sup>.

A escolha por conduzir entrevistas com quatro pessoas, representando quatro conselhos que integraram a análise de pares contrafactuais, foi deliberadamente tomada com base na natureza complementar dessas entrevistas no contexto da tese. A metodologia principal da pesquisa é a análise de pares contrafactuais, e as entrevistas foram incorporadas de forma estratégica para enriquecer e contextualizar os resultados obtidos por meio dessa abordagem. Portanto, as entrevistas foram concebidas como um componente adicional, destinado a proporcionar uma compreensão mais aprofundada dos casos escolhidos, que, como veremos, corroboraram os resultados da análise quantitativa de pares.

Além disso, havia limitações de recursos e tempo para a aplicação das entrevistas, bem como para suas transcrições e análises. Em vez de distribuir recursos de forma diluída em um grande número de entrevistas, optou-se por concentrar os esforços em um conjunto restrito, proporcionando uma análise mais profunda e significativa das respostas e percepções dos participantes. Fizemos questão de que pelo menos duas das quatro entrevistas fossem no formato presencial, o que justifica a escolha dos conselhos das cidades de São Carlos e Araraquara. A primeira, por ser a cidade onde a pesquisadora reside e, a segunda, por estar geograficamente muito próxima da primeira.

A amostra de entrevistas foi constituída selecionando ao menos uma pessoa de cada tipo de conselho objeto desta pesquisa (direitos das mulheres, igualdade racial e juventude). A intenção foi capturar uma amostra que representasse uma variedade de contextos, considerando diferentes tipos de conselhos e cidades.

As entrevistas desempenham um papel crucial na ampliação da compreensão dos dados obtidos na análise de pares contrafactuais. Elas possibilitam uma visão mais profunda das circunstâncias específicas que conferem efetividade aos conselhos no que diz respeito à sua influência sobre o acesso aos bens e serviços públicos, contribuindo assim para uma interpretação mais precisa dos resultados. A abordagem qualitativa das entrevistas complementou a natureza predominantemente quantitativa da análise de pares contrafactuais, buscando reduzir, assim, as limitações da pesquisa.

Nos conselhos da Comunidade Negra do município de São Carlos/SP e do Combate à Discriminação e ao Racismo e de Araraquara/SP, as entrevistas foram feitas no formato presencial e gravadas com autorização dos entrevistados, após, transcritas para um editor de

<sup>&</sup>lt;sup>36</sup> Para realizar as entrevistas, seguimos um roteiro semiestruturado que está disponível no Apêndice 1.

textos. As entrevistas com os membros dos conselhos dos Direitos da Mulher de Sooretama/ES e da Juventude de Pato Branco/PR foram feitas através de formulário eletrônico, enviado para os e-mails desses membros.

Alguns trechos das entrevistas são apresentados no decorrer desta subseção. Na apresentação dos trechos das falas dos entrevistados, eles são identificados como Participante 1 (Conselho Municipal dos Direitos das Mulheres de Sooretama/ES), Participante 2 (Conselho da Comunidade Negra de São Carlos/SP), Participante 3 (Conselho Municipal da Juventude de Pato Branco/PR) e Participante 4 (Conselho Municipal de Combate à Discriminação e ao Racismo de Araraquara/SP).

Dos quatro membros entrevistados, apenas um deles representa o Estado e os outros três representam a sociedade civil nos seus respectivos conselhos. Embora um deles esteja neste momento representando o Estado, ele deixou claro que faz parte do conselho há alguns anos e sempre representou a sociedade civil, apenas no biênio 2021-2023 ele passou a representar o Poder Público. Os membros assinaram um Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), que tem como uma de suas cláusulas o direito ao anonimato. Deste modo, em hipótese alguma eles serão identificados, isso inclui a não divulgação de qual entidade eles representam enquanto membros do Poder Público ou da sociedade civil.

Dentre as principais atribuições dos membros nos seus conselhos, pode-se destacar a participação nas reuniões, que se torna praticamente obrigatória para manter a permanência desses membros no conselho; a contribuição com sugestões nos debates e com participação nas deliberações; a ajuda com as competências dos conselhos, por exemplo, o membro do Conselho Municipal da Comunidade Negra de São Carlos/SP relatou que, a todo momento, ele precisa dar uma pausa em seu trabalho para resolver problemas de racismos nas escolas públicas da cidade, enquanto a membro do Conselho Municipal de Combate à Discriminação e ao Racismo de Araraquara destacou que os membros dos conselhos, além das atribuições acima citadas, são responsáveis por escolher os nomes das pessoas que irão receber prêmios, como o Prêmio Dra. Rita de Cássia Corrêa Ferreira, destinado a uma mulher negra, o Prêmio Zumbi dos Palmares, destinado a uma pessoa negra influente na luta pelo combate ao racismo e discriminação racial e o Prêmio André Braz, premiação que homenageia anualmente dez homens negros que tenham se destacado na defesa e na promoção da igualdade, da justiça social e da dignidade da pessoa humana, no combate ao racismo e às desigualdades raciais.

A participante 1, membro do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher de Sooretama/ES, ponderou sobre as atribuições relacionadas a estudos sobre as condições

econômicas e de saúde das mulheres de Sooretama e a apuração e denúncia de situações de violência e de discriminação de mulheres em setores da sociedade. Com relação ao membro do Conselho da Juventude de Pato Branco/PR (Participante 4), além das atribuições já citadas, como participação em reuniões e contribuições nos debates e votações, este destacou as atribuições relacionadas à promoção de eventos para a juventude, com parcerias de empresas e do poder público.

Com essas atribuições relatadas, já pode-se concluir que os conselhos contribuem para o acesso à bens e serviços públicos, averiguando e mediando situações de racismo e discriminação racial, de violência contra as mulheres, de promoção de eventos para a comunidade negra e para a juventude, dentre outras coisas, funcionando, neste caso, como uma extensão do Estado nas suas áreas de políticas públicas.

No que se refere à questão sobre a periodicidade média das reuniões dos conselhos, todos os membros disseram que os conselhos são atuantes e realizam reuniões periodicamente, uma vez por mês. A seguir seguem trechos das falas de dois participantes sobre a periodicidade das reuniões:

As reuniões são realizadas mensalmente, toda primeira quarta-feira de cada mês. Durante esses encontros, abordamos diversos tópicos de interesse e discutimos pautas importantes para o nosso conselho. (Participante 1).

As reuniões são determinadas pela plenária do Conselho, então elas têm sido realizadas, em consenso, na última quarta-feira de cada mês. Essas são as reuniões ordinárias, que são intercaladas com as reuniões extraordinárias. As reuniões extraordinárias são feitas conforme a necessidade, conforme cada pauta que está sendo discutida. (Participante 2).

Ao serem questionados se houve alguma mudança recente (nos últimos 4 anos) na paridade do Conselho, todos os quatro membros responderam que não no que diz respeito aos percentuais Poder Público e sociedade civil. Os quatro conselhos têm essa mesma paridade, sendo 50% para cada ator. Apenas a participante 3 ressaltou que, ao longo dos anos, ocorreram algumas alterações no regimento do conselho, incluindo a introdução da paridade de gênero. Agora, o conselho é composto por uma equipe igualmente distribuída, com 50% de homens e 50% de mulheres.

Os participantes foram questionados se os membros do conselho são informados sobre os encaminhamentos e os resultados daquilo que é decidido no conselho e foram unânimes em afirmar que sim. Neste ponto, destaca-se a fala dos participantes 2 e 3.

São todos informados do que está acontecendo, por exemplo, nós temos aqui em Araraquara o Núcleo de Saúde da População Negra e são todos informados de quantos negros passaram por aqui, quem são, geralmente na saúde não citamos nomes, mas quando vemos que é um irmão, alguém mais querido, nós perguntamos se podemos citar o seu nome para os membros do conselho para eles também darem um auxílio. Portanto, temos essa irmandade ainda. A comunidade negra mantém aquele cuidado das nossas avós e nós ainda conseguimos trazer para essa geração. Nós dizemos, "vamos ver o que nós conseguimos fazer", e a gente sabe com quem falar para ajudar". (Participante 3).

Todas as decisões são pautadas em reuniões, os membros titulares têm direito a voto, os membros suplentes podem estar presentes, mas não tem direito a voto, a não ser na falta de um membro titular. O resultado daquilo que é debatido no conselho é informado aos conselheiros. Todas as ações que são definidas dentro do conselho, mas que tem ações para fora dos conselhos, como contato com o legislativo, executivo, judiciário, comunidade [...] são deliberadas e depois aprovadas, pela maioria do conselho, e sempre retomamos essas pautas para informar sobre os desdobramentos. (Participante 2).

O núcleo citado pela participante 3 é o Núcleo de Saúde da População Negra e de Terreiros "Nair Claudino" que, por sinal, teve em sua criação a participação do Conselho Municipal de Combate à Discriminação e ao Racismo de Araraquara, conforme relatado pela participante. Isso demonstra como o conselho contribui com o acesso a serviços públicos para a população negra.

Na sequência, os participantes foram questionados sobre os conflitos existentes entre membros do conselho e como eles são resolvidos/solucionados. Também foram unânimes em afirmar que existem conflitos, mas que são conflitos normais de divergência de opiniões e conflitos de geração. Esses confrontos, longe de serem prejudiciais, são encarados pelos participantes como parte inerente do processo de tomada de decisões e do enriquecimento das discussões dentro dos conselhos. Neste sentido, destacam-se algumas falas dos participantes.

Em nosso conselho, vivenciamos diversos tipos de conflitos ao longo do tempo, e essas situações se tornam oportunidades para o crescimento e o fortalecimento do conselho. Um dos conflitos mais comuns que enfrentamos está relacionado às diferentes perspectivas e abordagens em relação às deliberações. Sempre há divergências de opiniões, mas procuramos resolvê-las de modo que todos os envolvidos fiquem satisfeitos. (Participante 1).

No conselho, como é plural e paritário, os conflitos sempre acontecem, tanto no âmbito político, porque tem membros que cumprem seu papel dentro do poder público e tem os membros da sociedade civil, que normalmente são de outros partidos, quanto no âmbito administrativo. A questão política as vezes atrapalha muito porque as pessoas pensam muito nesta questão partidária. Vou te dar um exemplo: nós tivemos um evento, em 13 de maio, que fizemos um questionamento à data 13 de maio, porque o movimento negro não considera mais a data 13 de maio como a abolição da escravidão, e sim o dia do combate ao racismo. Tivemos alguns conflitos porque tinham membros que queriam fazer uma homenagem à secretária de cidadania, na qual o conselho é subordinado, mas muitas pessoas questionaram qual o sentido, já que se tratava de uma mulher branca. Tem também muitos outros conflitos sobre

pautas, como em qualquer coletivo. Procuramos estar sempre encaminhando de uma forma que contemple todas as pessoas. Mas uma coisa que se prima é que a decisão é da plenária. O presidente não toma nenhuma decisão arbitrária. Então toda a decisão, nós decidimos naquele momento, vai para votação e a maioria define a ação que o conselho vai tomar (Participante 2).

Ah tem, sempre tem conflitos. Os mais novos ficam questionando algumas situações, mas sempre resolvemos. Às vezes, o pessoal com mais tempo de conselho acaba dando um passo para trás para que os mais novos possam trabalhar, mas sempre ajudamos. Mas é um conselho que tem conflito sim. Existe conflito também com a prefeitura, que em alguns momentos quer ditar algumas regras, mas esses conflitos são resolvidos e a vontade do conselho sem permanece. (Participante 3).

Sempre existem conflitos. Eles são geralmente relacionados com ideias diferentes que acabam gerando conflitos. Mas buscamos sempre resolvê-los o mais rápido possível para que eles não atrapalhem o andamento das reuniões ou não atrasem as deliberações. (Participante 4).

Os conflitos, embora existam com frequência, não impedem a atuação dos conselhos analisados, apesar de algumas vezes atrasarem as reuniões e tomadas de decisão. Assim, embora possam ser desafiadores, eles não são impeditivos para o funcionamento do conselho. No entanto, uma exploração mais profunda sobre como esses conflitos acontecem seria valiosa para uma compreensão mais completa da dinâmica do conselho.

Para enriquecer nossa compreensão sobre a presença e a maneira como os conflitos são resolvidos, foi perguntado aos participantes sobre a colaboração entre os membros do conselho e como essa colaboração é efetivamente manifestada. As respostas obtidas revelaram um consenso unânime entre todos os entrevistados: a colaboração entre os membros é uma realidade constante, o que solidifica a caracterização desses conselhos como entidades genuinamente colaborativas.

Os membros colaboram. Tem ações que são de responsabilidade do conselho, por exemplo, existe o regimento interno onde têm as atribuições dos conselheiros, do presidente, do vice-presidente, do secretário, das comissões, etc. Quando são decisões da plenária do conselho, como eu disse, a decisão é da maioria, então tem a colaboração dos membros, pois nós estamos todos ali na busca de um bem comum. Não podemos criar, no âmbito do conselho, divergências que façam com que as pautas de fomento e valorização da comunidade negra, de políticas públicas, sejam interrompidas por vaidades individuais. Sempre buscamos fazer cursos de formação, porque temos que ter o letramento racial, temos que ter consciência política para sabermos o nosso papel no conselho. Então buscamos fazer essas ações para que as pessoas tenham uma linguagem semelhante, não única, mas ao menos colaborativa, e entendam que existe um objetivo em comum. (Participante 2).

Existe a colaboração, inclusive não apenas dos conselheiros, mas de toda comunidade negra. Nosso conselho é o que mais participa, que vai em todos os eventos. Nós temos no nosso conselho uma cadeira de religiões de matrizes africanas, o que é muito importante. (Participante 3).

Ambos os depoimentos demonstram que a colaboração é um princípio central para o funcionamento eficaz do conselho e para o avanço das questões relacionadas à comunidade negra e às políticas públicas. Eles destacam a importância de manter o foco no objetivo comum e de promover a educação e conscientização como ferramentas para alcançar esse objetivo. A entrevistada 3 fez questão de enfatizar que o Conselho Municipal de Combate à Discriminação e ao Racismo de Araraquara foi o segundo conselho desta área a ser criado no estado de São Paulo, vindo depois, somente, da capital e, por isso, ele tem um alto grau de institucionalidade, o que possibilita que os membros sejam bastante comprometidos.

Os participantes 1 e 4 frisaram que os seus respectivos conselhos são muito colaborativos e que os membros ajudam não apenas no que se refere às suas competências, conforme regimentos internos, como em outras situações, afirmando que os membros estão comprometidos em trabalhar juntos para enfrentar desafios e atender às demandas que surgem.

A participante 1 afirma que a colaboração está sempre presente, o que indica que não é uma ocorrência ocasional, mas sim um elemento contínuo e permanente nas interações e trabalhos do conselho em questão. Ademais, afirma também que as pessoas que participam do conselho estão engajadas e participativas na colaboração, o que é crucial para o sucesso de qualquer esforço colaborativo. Ela também ressalta a importância do diálogo como parte integrante da colaboração. Isso implica que os membros estão abertos a discutir ideias, resolver problemas e enfrentar desafios por meio do diálogo construtivo.

Na questão subsequente, os participantes foram indagados sobre a interação do conselho com os representantes políticos municipais, incluindo vereadores e secretários. Em resposta, eles destacaram que mantêm relações positivas, sempre considerando as circunstâncias individuais e a realidade específica de cada parte envolvida.

Temos uma boa relação com os parlamentares, secretários e outros membros do poder público, que são sempre atenciosos, dentro da realidade de cada um. Eles são bastante engajados com as nossas pautas e nossos pedidos, e procuram nos atender sempre. (Participante 1).

Existe a colaboração sim. Existem alguns vereadores que estão sempre colaborando. O que eu vejo é que existem vereadores, sempre os mesmos, que contribuem. Tem alguns, que é a grande maioria, que não tem interesse na pauta. Nós tentamos, por exemplo, produzir um diálogo sobre o tombamento de religiões de matrizes africanas, como tombamento imaterial, em questão da necessidade e da vulnerabilidade social e dos conflitos que vêm ocorrendo na atualidade. Então tentamos fazer esse tombamento. Nós tivemos um vereador que deu total apoio e três que não concordaram, porque tem a questão de o nicho eleitoral desses vereadores serem de igrejas católicas e evangélicas. Então, são sempre os mesmos que contribuem, os outros não. Inclusive, nós temos um vereador hoje que é negro (pardo), mas ele não se considera negro, e não é porque você é negro que você irá fomentar políticas públicas para pessoas negras, neste caso, ele tem outros interesses. (Participante 2).

Nós temos uma relação muito boa com todos os vereadores e secretários, nós conseguimos chegar até eles. Sempre vamos em duas ou três pessoas para conversar e são todos muito abertos e receptivos. Quando enviamos algum pedido do conselho, os vereadores atendem e compreendem, então é um relacionamento muito bom. (Participante 3).

Na medida do possível, temos uma boa relação com os vereadores e secretários. A pauta da juventude é muito bem aceita pelas pessoas, que possuem interesse em contribuir de alguma forma. (Participante 4).

O participante 2 destaca que o conselho tem dificuldades em engajar outros parlamentares, que não estão interessados na pauta, e que sempre são os mesmos que contribuem. A pauta da comunidade negra, embora esta represente mais de 50% da população brasileira, não é interessante para muitos gestores públicos. Isso se reflete, inclusive, na baixa adesão pelos municípios deste tipo de conselho, conforme demonstrado no Gráfico 3. Apesar disso, ele deixa claro que o conselho consegue se relacionar bem com alguns parlamentares e secretários, que auxiliam o conselho. Destacou que, recentemente, o conselho conseguiu uma emenda parlamentar de um vereador, no valor aproximado de R\$ 150 mil, que será revertido em equipamentos e materiais para o conselho.

No geral, os resultados das entrevistas mostram que há bons relacionamentos entre os conselhos e os parlamentares. Isso pode contribuir para o andamento das pautas, inclusive com aprovações de leis em favor das respectivas áreas de políticas públicas.

Na questão seguinte, os membros foram consultados sobre a relação dos seus conselhos com a prefeitura do município. A participação ativa e o apoio da prefeitura aos Conselhos Gestores são fundamentais para promover ações para as áreas de políticas públicas, assim, ao trabalhar em conjunto com esses conselhos, a prefeitura pode garantir que essas políticas públicas atendam às reais necessidades da comunidade e promovam o seu bem-estar. Portanto, quanto melhores os relacionamentos dos conselhos com as prefeituras, maiores são as chances de se fomentar as políticas públicas e ofertar bens e serviços públicos para a sociedade.

A participante 3 afirmou que existe uma ótima relação do Conselho Municipal de Combate à Discriminação e ao Racismo de Araraquara com a prefeitura. Destaca-se que o prefeito atual, Edinho Silva, do Partido dos Trabalhadores, foi quem criou este conselho no ano de 2002, em seu primeiro mandato como prefeito de Araraquara. Neste sentido, conforme destacado pela própria participante da entrevista, ele possui um respeito muito grande por esse conselho. Na sequência, destacam-se as falas dos participantes 2 e 3.

Nasceu no governo dele e ele tem muito orgulho do conselho. É um conselho que é citado na ONU, citado nas universidades, deste Brasil afora, e muita gente vem aprender com a gente. (Participante 3).

Olha, sinceramente, vou dar um exemplo: quando nós solicitamos mediante o legislativo que implantassem a lei de reserva de vagas para negros nos concursos públicos municipais, precisamos da aprovação do executivo e não tivemos nenhum problema, correu tudo bem. Mas, tudo o que a gente tentou fazer com o executivo, embora eles abram a porta, não é pauta principal. O interesse do conselho é que tivesse um Plano Municipal de Igualdade Racial, uma Secretaria de Igualdade Racial, uma Diretoria ou Coordenadoria de Igualdade Racial com prédio próprio, o que nos permitiria fomentar as ações de políticas públicas, cobranças de diversos setores. A prefeitura em si tem colaborado, mas não é pauta principal a pauta racial. (Participante 2).

Os participantes 1 e 4 se limitaram a afirmar que existe uma boa relação da prefeitura com seus respectivos conselhos, destacando que a prefeitura tem prestado apoio aos conselhos sempre que necessário.

Na pergunta seguinte, os membros foram questionados sobre com que frequência os conselheiros participam das reuniões do conselho. As respostas sugerem que a participação dos membros nas reuniões é um problema comum em todos os conselhos. Os participantes enfatizaram que aqueles que não comparecem regularmente às reuniões são frequentemente confrontados com a possibilidade de cederem sua posição no conselho para o suplente. A participante 3 afirmou que se o conselheiro não comparecer em três reuniões seguidas, ele é convidado a se retirar do conselho e dar sua vaga para outra pessoa que queira participar. A seguir, destaca-se a fala do participante 2.

Nós sempre tivemos um grande problema. No último biênio, as pessoas que mais participam são da sociedade civil. Se tem algum membro que sai, por uma questão pessoal, mudança de gestão da unidade, divergências. As pessoas que representam o poder público no começo participam, mas depois acabam abandonando. Por que os membros que são indicados pelo poder público não são consultados, eles são praticamente obrigados a participarem. Então, o comprometimento de alguns é mínimo, não tem como se estabelecer compromisso. Para você ter uma ideia, no final deste biênio, do poder público só tinha um membro, o da Secretaria da Saúde. E nós temos uma regra, três faltas consecutivas ou quatro intercaladas, o conselheiro está fora. (Participante 2).

O participante 2 também relatou que, quando um conselheiro do poder público precisa ser substituído, o conselho envia ao respectivo ente o pedido de substituição, mas essa substituição é muitas vezes morosa. Ele destacou que talvez seja por conta da falta de interesse na pauta de políticas públicas para a comunidade negra, como ele já havia relatado. Isso indica um possível problema de agilidade ou eficiência na realização das substituições no conselho, o

que pode afetar o seu funcionamento e tomada de decisões. É importante considerar maneiras de agilizar esse processo para garantir que o conselho possa operar de maneira eficaz e sem interrupções prolongadas devido a mudanças de membros.

Na sequência, os entrevistados foram questionados se os membros do conselho têm iguais oportunidades de falar, de ser ouvido e de ajudar nos encaminhamentos nas reuniões do conselho. As respostas indicam que os conselhos estudados são plurais e respeitam opiniões diversas, pois todas as pessoas têm iguais oportunidades de se expressarem. Os entrevistados relataram que as decisões são totalmente democráticas.

A penúltima pergunta, e mais importante para os propósitos desta tese, diz respeito à percepção dos entrevistados com relação à contribuição dos seus conselhos para o acesso abens e serviços públicos nas respectivas áreas de políticas públicas. Destacam-se as falas dos participantes 2 e 3.

Eu acredito que sim, a função primordial do conselho não é só a valorização e o fomento, é também a busca de opções por criação de políticas públicas que se refletem em bens e serviços públicos para a comunidade negra; cobrança do legislativo para que se criem políticas públicas, em todos os setores: educação; saúde; trabalho, emprego e renda, enfim, nós pensamos no bem-estar de toda comunidade. Por exemplo, fomos buscar uma emenda parlamentar da deputada estadual Leci Brandão para fazermos um investimento na secretaria da saúde para serviços públicos específicos para a mulher negra, em função de anemia falciforme, que acomete principalmente a comunidade negra e a questão de um cuidado melhor com as mulheres negras nos partos, pois existem muitos médicos que acham que, pela mulher ser negra, ela é mais resistente à dor e não precisa de anestesia, por exemplo. Também buscamos, no Centro de Referência Odette dos Santos, promover muitas ações para a comunidade negra, como formações, cultura hip hop, ações de trabalho, emprego e renda, ações de educação. Estamos pensando agora em uma parceria para cursinho pré-vestibular, de forma descentralizada, ou seja, levar para as comunidades. Porque nós pensamos que a maioria da população negra está nas comunidades periféricas. Então, o que nós pretendemos, em todos os setores, educação, saúde, etc., é levar para a comunidade. Normalmente, as políticas públicas em São Carlos são centralizadas, por exemplo, a cultura. Nós temos o Teatro Municipal que é aqui no centro da cidade, então, quando tem uma peça de teatro são distribuídos ingressos, mas você vai atrás e nunca tem, porque já foram distribuídos aos que moram por perto. Eventos, por exemplo, são sempre na praça da XV (praça no centro da cidade). Então, o que o conselho busca? Busca descentralizar e levar essas ações para a comunidade. Como diz a música dos Titãs, a gente não quer só comida, a gente quer comida, diversão, arte, ballet. Então nós lutamos para fazer essas ações sim. (Participante 2).

O conselho contribuí bastante. O conselho contribui muito com a questão da saúde, sempre que ocorre algum problema de saúde com alguma pessoa negra, ao conselho que a gente recorre. Quando chega na faculdade, o conselho tem uma grande atuação. Nossos meninos entraram na Uniara, aí o conselho busca por descontos nas mensalidades para além do que a universidade dá para todo mundo. Em questões de racismo, o Centro de Referência Afro vai e alguém do conselho vai junto. O conselho conseguiu também o feriado de 20 de novembro, da consciência negra. Temos vários prêmios para mulheres negras e homens negros. (Participante 3).

Os participantes 1 e 4 afirmaram que seus conselhos contribuem para os bens e serviços públicos em seus municípios, promovendo ações de saúde, educação e eventos. Para as mulheres, a participante 1 afirma que o conselho dá todo suporte necessário na saúde, principalmente, e promove alguns eventos para as mulheres, como cursos e oficinas. Para a juventude, o participante 4 afirma que o conselho, junto com a secretaria, contribui para ações de educação dos jovens, cultura e esporte.

Por fim, os participantes foram questionados se consideram que são necessárias melhorias para o bom funcionamento do conselho e quais melhorias deveriam ser implementadas. Todos os participantes concordaram que, de fato, melhorias são indispensáveis para promover um funcionamento eficaz do Conselho e para impulsionar a implementação de políticas públicas. Entre as principais sugestões destacadas nesta questão, os participantes enfatizaram a necessidade de aprimorar os recursos materiais e financeiros, incluindo a disponibilidade de espaços físicos dedicados às atividades do Conselho e a alocação de recursos para a promoção de ações. A seguir, apresentamos os comentários do participante 2 sobre este tema.

As melhorias seriam a implantação do Plano Municipal de Igualdade Racial, uma Diretoria, ter um espaço próprio. Não temos um espaço próprio. Nós temos o Centro de Referência Odette dos Santos, mas o local é alugado. Se entra uma gestão que não concorda com a pauta, por exemplo, pode dizer que não vai mais alugar o espaço e ficamos sem nada. Nós precisamos de um espaço fixo para que possamos realmente fazer mais ações, levar mais propostas para o legislativo. Normalmente, nos conselhos, são todas pessoas que trabalham. Eu já tive momentos de ter que pedir dispensa do meu trabalho para resolver questões de racismo em escolas, em núcleos de saúde, em ocupações. Então, se temos instituído uma Diretoria, um espaço fixo, podemos ter funcionários que façam isso. O que eu percebo é que São Carlos está muito aquém ainda desta formalização estrutural, e isso tem a ver com essa não preocupação com a pauta. (Participante 2).

As questões das entrevistas tiveram como objetivo, além do objetivo principal de compreender a percepção dos conselheiros acerca do papel dos Conselhos na promoção de bens e serviços públicos das respectivas áreas, caracterizar esses conselhos, especialmente no que diz respeito ao seu desenho institucional. Por desenho institucional, recorremos à definição de Lüchmann (2002, p. 143), que afirma que se trata de um "conjunto de regras, critérios, espaços, normas, leis, que visam fazer valer e promover a realização prática dos princípios democrático-participativos".

Em sua análise sobre as conferências públicas, Petinelli Silva (2019) destaca que o desenho institucional de cada conferência desempenha um papel crucial na determinação de

seus resultados. Isso é observado tanto na inclusão de diversos atores quanto nas recomendações aprovadas. A autora conclui que as conferências públicas que promovem a colaboração entre os atores têm uma probabilidade maior de influenciar o processo de formulação de políticas públicas em comparação com aquelas em que os atores competem entre si.

Analisando os conselhos cujos membros participaram da entrevista, utilizando as afirmações de Lüchmann (2002) e Petinelli Silva (2019), podemos concluir que, de modo geral, apesar da falta de recursos, os conselhos têm um bom desenho institucional, pelos seus regimentos internos, regras de participação nas reuniões, formato colaborativo, pluralidade, paridade, iguais oportunidades de expressar opiniões, democracia nas tomadas de decisão e boas relações com o poder público e o legislativo. O desenho institucional dos conselhos gestores desempenha um papel fundamental na determinação da efetividade e da legitimidade desses órgãos.

Os resultados das entrevistas comprovam a hipótese desta tese ao mostrarem a percepção dos entrevistados de que os conselhos contribuem para o acesso a bens e serviços públicos em suas respectivas áreas de políticas públicas, apesar de alguns desafios que eles enfrentam, principalmente, neste caso, o Conselho da Comunidade Negra de São Carlos (representado pelo participante 2). Portanto, é possível concluir, não apenas com os resultados das entrevistas, como também amparados pela teoria sobre a efetividade das IPs, que, se os conselhos tiverem instrumentos para trabalhar, como legislação, recursos materiais e financeiros, e um nível alto de institucionalidade, com rotina e pessoas engajadas, eles são capazes de contribuir ainda mais com serviços públicos e políticas públicas em suas áreas. No entanto, nossa pesquisa mostrou que mesmo que careçam de alguns desses aspectos, ainda sim são capazes de contribuir com a oferta de bens, serviços públicos e políticas públicas para a comunidade, comprovando que, neste quesito, são efetivos.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As Instituições Participativas, como conselhos, conferências e orçamento participativo, ganham destaque a partir da redemocratização brasileira e, com crescente presença no cenário político do país, elas representam uma resposta à demanda por uma democracia mais inclusiva e direta, permitindo que os cidadãos tenham voz ativa nas decisões que afetam suas vidas. No entanto, a efetividade dessas instituições é essencial para determinar seu impacto real e sua capacidade de cumprir com seu propósito democrático.

A literatura acadêmica tem dedicado atenção considerável à análise da efetividade dessas instituições por mais de uma década. Esse enfoque reflete a importância de entender não apenas a existência, mas também a capacidade dessas instituições de promover mudanças eficazes e significativas na governança e nas políticas públicas. A avaliação da efetividade é essencial para determinar se essas instituições estão cumprindo suas promessas de inclusão, participação cidadã e melhoria da governança.

Nesse contexto, os pesquisadores se empenharam em desenvolver mecanismos de mensuração da efetividade das Instituições Participativas. Esses mecanismos envolvem a análise de diversos fatores, como a participação ativa dos cidadãos, a influência nas políticas públicas, a capacidade de articulação com outras arenas de participação e deliberação, o acesso equitativo, a transparência, a capacidade decisória, a qualidade das deliberações, etc. Avaliar esses elementos é fundamental para entender como essas instituições estão impactando a sociedade e a democracia brasileira.

Esta tese se insere no rol de trabalhos acadêmicos que se dedicam à avaliação da efetividade de Instituições Participativas. No contexto atual, em que a democracia e a participação cidadã desempenham um papel cada vez mais importante nas políticas públicas e na governança, a avaliação da efetividade dessas instituições se torna essencial. Compreender como as Instituições Participativas impactam a tomada de decisões, a implementação de políticas e a satisfação dos cidadãos é um passo fundamental para valorizar essas instituições, aprimorar o seu funcionamento e maximizar os benefícios que podem trazer para a sociedade. A análise da efetividade não apenas fornece uma base sólida para a tomada de decisões informadas por parte dos gestores públicos, mas também capacita os cidadãos a entenderem o impacto de sua participação ativa nos processos democráticos.

Portanto, em que pese as limitações claramente apresentadas no desenrolar do texto e que serão debatidas na sequência, esta tese pretende representar uma contribuição para o campo

das Instituições Participativas, destacando a importância de avaliar e aprimorar sua efetividade, a fim de fortalecer ainda mais a democracia e promover a governança eficaz. Ela pode servir como um exemplo para outras pesquisas ampliarem os estudos de efetividade das IPs na promoção de bens e serviços, o que poderá resultar em importantes achados para pesquisadores, formuladores de políticas públicas e líderes na busca de soluções mais eficientes e inclusivas para os desafios do governo contemporâneo.

Partimos da hipótese de que os Conselhos Gestores são capazes de influenciar a oferta de bens e serviços públicos nas suas áreas de políticas públicas. Com o objetivo de analisar a efetividade das instituições participativas, especificamente dos Conselhos Gestores, no que diz respeito ao nível de acesso aos bens e serviços públicos municipais em áreas de políticas públicas com pouco ou nenhuma indução federal (dos Direitos das Mulheres, da Igualdade Racial e da Juventude), utilizamos a técnica de comparação de pares de municípios contrafactuais (VAZ; PIRES, 2010), por vezes criticada pela literatura por não ser capaz de estabelecer uma relação de causa e efeito definitiva entre a presença de tais instituições e os resultados das políticas públicas, ou bens e serviços públicos. Isso ocorre devido à intrincada rede de relações e variáveis que podem influenciar a formulação e implementação dessas políticas (ALMEIDA, 2017).

Iniciamos esta pesquisa com a clareza de que usar tal metodologia poderia implicar em um resultado pouco conclusivo, afinal, como ter certeza de que a existência de Conselhos tem impacto na promoção de bens e serviços públicos nos municípios, tendo em vista as múltiplas variáveis que podem influenciar o processo? Assim, pós exame de qualificação, com contribuições valiosas da banca, optamos por realizar uma triangulação metodológica, incluindo a realização de entrevistas que pudessem contribuir com informações sobre a atuação dos Conselhos no fomento a bens e serviços públicos nos respectivos municípios. E assim foi feito. Quatro pessoas, membros de quatro dos doze Conselhos objeto da análise de pares contrafactuais, foram entrevistadas após a aprovação do procedimento pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Faculdade de Ciências e Letras da Unesp.

Importante destacar que, também com o objetivo de minimizar as limitações da análise de pares contrafactuais, buscamos aprofundar, com pesquisas na internet, a análise da participação dos conselhos na oferta de determinados bens e serviços públicos. Não foi possível obter informações em todos os doze pares analisados, mas as informações encontradas mostram que os conselhos participam ativamente desta oferta pois são citados nas notícias de inaugurações de alguns desses bens e serviços.

Outra limitação, passível de ser considerada, é a amostra de doze pares de municípios, uma amostra não probabilística. Essas limitações podem impactar a validade e a generalização dos resultados, e é importante estar ciente delas ao interpretar as conclusões da pesquisa. Algumas das principais limitações da amostra não probabilística são: (1) viés de seleção: as amostras não probabilísticas são frequentemente compostas por participantes que são mais acessíveis ou convenientes para o pesquisador, como é o caso desta tese; (2) falta de representatividade: devido à natureza não aleatória da seleção, as amostras não probabilísticas podem não representar adequadamente a diversidade da população-alvo. Isso limita a validade externa da pesquisa e a aplicabilidade dos resultados a outros contextos; (3) dificuldade na estimação de erros: em amostras probabilísticas, é possível calcular margens de erro estatísticas que fornecem uma ideia da precisão dos resultados. Nas amostras não probabilísticas, a estimação de erros é muito mais desafiadora, tornando difícil avaliar a confiabilidade dos achados; (4) dificuldade na replicação: a falta de aleatoriedade na seleção torna difícil replicar a pesquisa com a mesma amostra. Isso pode dificultar a validação dos resultados e a confirmação de suas conclusões; (5) dificuldade em estabelecer relações de causalidade: devido à falta de controle experimental nas amostras não probabilísticas, estabelecer relações de causa e efeito pode ser desafiador e (6) propensão a vieses do pesquisador: os pesquisadores podem ter preconceitos implícitos que influenciam a seleção da amostra e a interpretação dos dados. Isso pode introduzir viés nos resultados, os chamados vieses inconscientes.

Apesar dessas limitações, as amostras não probabilísticas podem ser valiosas em contextos em que a amostragem probabilística é impraticável, como é o caso desta pesquisa, que não se apropria de tempo suficiente para tanto. No entanto, é essencial apontarmos tais limitações inerentes a essas amostras de forma transparente. Além disso, é importante que os resultados sejam interpretados com cautela e que sejam usados em conjunto com outras evidências para uma compreensão mais completa e precisa do fenômeno em estudo. Esse também foi um motivo para optarmos pelo uso adicional das entrevistas.

A pergunta que buscamos responder com esta pesquisa, para confirmar ou refutar a hipótese levantada, é: qual é o grau de efetividade das instituições participativas brasileiras, neste caso, os conselhos gestores, com relação a sua capacidade de contribuir com o nível de acesso aos serviços públicos municipais nas áreas de direitos da mulher, igualdade racial e juventude? Ao longo das análises comparativas contrafactuais, podemos constatar que o número de bens e serviços públicos ofertados pelo município em cada área de política pública é maior onde há a presença dos conselhos nos municípios. Isso sugere uma possível correlação

positiva entre a existência de conselhos gestores e a ampliação do acesso a serviços públicos nessas áreas.

As entrevistas também trouxeram elementos para confirmar a relação diretamente proporcional entre a presença do Conselho e a oferta de bens e serviços públicos. Isso sugere que nos locais onde os Conselhos estão ativos, há um aumento correspondente na disponibilidade de serviços públicos para a comunidade. Essa observação é valiosa, pois reforça os achados da pesquisa, indicando que a influência positiva dos Conselhos não se limita apenas à análise quantitativa dos dados, mas também se reflete nas percepções e opiniões dos entrevistados, o que fortalece a validade dos resultados e fornece uma compreensão mais abrangente do impacto dessas instituições na governança e na oferta de serviços públicos.

Os resultados, tanto da comparação contrafactual quanto das entrevistas, sublinham a importância de considerar a presença de conselhos como atores atuantes no fomento à bens e serviços públicos. Dos doze pares analisados pela técnica de comparação contrafactual, todos apontam que onde há presença do Conselho, o número de bens e serviços públicos é maior. Há diferenças significativas em alguns casos, como no par Sobral e Juazeiro do Norte. Nas quatro entrevistas realizadas, os participantes foram unânimes em afirmar que os Conselhos são capazes de impulsionar a oferta e bens e serviços públicos. No entanto, é importante destacar que esta efetividade se concentra exclusivamente na área analisada.

Podemos assumir, ainda que com ressalvas, que os resultados validam a hipótese levantada. Os Conselhos são capazes de influenciar a oferta de bens e serviços públicos em suas respectivas áreas de políticas públicas. Essa afirmação é respaldada não apenas pelos resultados da análise de pares contrafactuais, mas também pelas valiosas informações coletadas durante entrevistas com membros dos Conselhos Gestores. O que emerge é um panorama promissor, com implicações significativas para formuladores de políticas públicas e líderes municipais que desejam aprimorar a qualidade da prestação de serviços à comunidade.

A pesquisa tem implicações significativas para a promoção da participação cidadã e o fortalecimento da governança democrática no Brasil. Ela destaca como as instituições participativas podem desempenhar um papel efetivo na melhoria dos serviços públicos e no atendimento das necessidades de grupos vulneráveis da população, como mulheres, jovens e minorias raciais. No entanto, é importante ressaltar que o estudo também aponta para a complexidade da análise de causas e efeitos, uma vez que diversos fatores podem influenciar a oferta de serviços públicos.

## REFERÊNCIAS

- ABERS, R. Overcoming the dilemmas of participatory democracy: the participatory budget policy in Porto Alegre, Brazil. In: **XXII International Congress of the Latin American Studies Association.** Miami, Florida, 16-18 march, 2000.
- ABERS, R. Practicing radical democracy. Lessons from Brazil. DISP, v. 147, n. 4, 2001.
- ABERS, R. N.; KECK, M. Mobilizing the state: the erratic partner in Brazil's participatory water policy. In: **Congresso Latino-Americano de Ciência Política**, 3, Campinas, 4-6 de set., 2006.
- ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. Repertórios de Interação Estado-Sociedade em um Estado Heterogêneo: A Experiência na Era Lula. **Dados**, v. 57, n. 2, 2014, pp.325-357.
- ABRUCIO, F. L. **Os barões da federação:** os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Hucitec, 2006.
- AMERICANA. Prefeitura Municipal de Americana. **Resumo histórico**. Disponível em: < https://www.americana.sp.gov.br/americana-index.php?a=historia>. Acesso em 28 de setembro de 2023.
- ALBUQUERQUE, M. C. A. O movimento pelos direitos da criança e do adolescente e o controle social sobre a política socioeducativa: Repertórios de interação socioestatal. **Política & Sociedade**, v. 14, n. 29, p. 31, 2015.
- ALENCAR, J. L. O.; STUKER, P.; TOKARSKI, C. P.; ALVES, I.; ANDRADE, K. D. **Políticas públicas e violência baseada no gênero durante a pandemia da Covid-19:** ações presentes, ausentes e recomendadas. Nota Técnica n. 78. Diretoria de Estudos e Políticas Sociais. IPEA: Brasília, 2020.
- ALMEIDA, D. C. R.; CUNHA, E. S. M. A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis. In: Pires, R. R. C. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011.
- ALMEIDA, D. C. R. Pluralização da representação política e legitimidade democrática: lições das instituições participativas no Brasil. **Opinião Pública**, v. 20, n. 1, Campinas, Jan/Abr. 2014.
- ALMEIDA, D. C. R. Os desafios da efetividade e o estatuto jurídico da participação: a Política Nacional de Participação Social. **Revista Sociedade e Estado**, v. 32, n. 3, Setembro/Dezembro, 2017.
- ALMEIDA, C.; CAYRES, D.; TATAGIBA, L. Balanço dos estudos sobre os conselhos de políticas públicas nas últimas décadas. **Lua Nova**, n. 94, 2015, p. 255-294.
- ALMEIDA, C. MARTELLI; C. G.; LÜCHMANN, L; COELHO, R; BERNARDI, A. J. B. Inovações democráticas e força institucional: os conselhos gestores no Brasil. **Debates**, v. 15, n. 1, 2021, p. 64-90.

- ALMEIDA, C.; MARTELLI, C. G.; COELHO, R. Os papéis das instituições participativas na estruturação das políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 35, p. e244194, 2021.
- ALMEIDA, C. RIBEIRO, E. CARLOS, E. SILVA, R. Efetividade e institucionalização dos conselhos de assistência social: padrões e variações da participação nos municípios brasileiros (2012-2018). **Opinião Pública**, v. 28, n. 2, p. 386-424, maio 2022.
- ALMEIDA, S. L. **Racismo Estrutural**. São Paulo: Sueli Carneiro, 2019, 264 p. (Série: Feminismos Plurais / Coordenação Djamila Ribeiro).
- ALVES, F. B.; SOUZA, M. S. S. Democracia participativa: os Conselhos Gestores de Políticas Públicas como mecanismo de participação popular. **Argumenta Journal Law**, n. 28 p. 107-124, jan/jun 2018.
- AMERICANA. Prefeitura Municipal de Americana. **Resumo histórico**. Disponível em: < https://www.americana.sp.gov.br/americana-index.php?a=historia>. Acesso em 25 de setembro de 2023.
- ANDRADE, Elisabete Agrela de; BÓGUS, Cláudia Maria. Políticas públicas dirigidas à juventude e promoção da saúde: como a proposta de auxiliares da juventude foi traduzida em prática. **Interface-Comunicação, Saúde, Educação**, v. 14, p. 853-866, 2010.
- ANUNCIAÇÃO, D.; TRAD, L. A. B.; FERREIRA, T. "Mão na cabeça!": abordagem policial, racismo e violência estrutural entre jovens negros de três capitais do Nordeste. **Saúde e Sociedade**, v. 29, n. 1, p. e190271, 2020.
- ARARAQUARA. **Lei Municipal nº 5.944, de 28 de novembro de 2002.** Institui o Conselho Municipal de Combate à Discriminação e ao Racismo do Município de Araraquara e dá outras providências.. Disponível em: < https://www.legislacaodigital.com.br/Araraquara-SP/LeisOrdinarias/5944>. Acesso em 28 de setembro de 2023.
- ARARAQUARA. **Lei Municipal nº 8.049, de 22 de outubro de 2013.** Dispõe sobre a reformulação do Conselho Municipal de Combate à Discriminação e ao Racismo COMCEDIR e dá outras providências. Disponível em: < https://www.legislacaodigital.com.br/Araraquara-SP/LeisOrdinarias/8049>. Acesso em 28 de setembro de 2023.
- ARARAQUARA. **Lei Municipal nº 8.963, de 04 de maio de 2017.** Dispõe sobre a reformulação do Conselho Municipal de Combate à Discriminação e ao Racismo COMCEDIR e dá outras providências. Disponível em: < https://www.legislacaodigital.com.br/Araraquara-SP/LeisOrdinarias/8963>. Acesso em 28 de setembro de 2023.
- ARARAQUARA. Prefeitura Municipal de Araraquara. **Nossa história**. Disponível em: < https://www.araraquara.sp.gov.br/nossamorada/nossa-historia>. Acesso em 28 de setembro de 2023.
- ARAÚJO, D. P. **Participação e contrato na teoria política de Carole Pateman**. João Pessoa, 2018. 135f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais) —

Programa de Pós-Graduação Ciência Política e Relações Internacionais, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2018.

ARAÚJO, V. FEDERALISMO, CENTRALIZAÇÃO E DIFERENÇAS REGIONAIS: o padrão de desigualdade das políticas não reguladas do Brasil pós-1988. **Perspectivas em Políticas Públicas**, Belo Horizonte, v.8, n. 15, p. 63-99, jan/jun/2015.

ARRETCHE, M. **Estado Federativo e Políticas Sociais:** Determinantes da Descentralização. 1 ed. v. 1. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

AVRITZER, L. **Democracy and the public space in Latin America**. Princeton: Princeton University Press, 2002a.

AVRITZER, L. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, B. S. (org.) **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002b.

AVRITZER, L. (Org.). A participação social no Nordeste. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2007.

AVRITZER, L. et al. **Reinventando os mecanismos de inclusão e controle social nos conselhos de saúde**. Relatório de Pesquisa apresentado a FAPEMIG. Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, jan. 2005.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, v. 14, n. 1, Campinas, jun/2008, p. 43-64.

AVRITZER, L. **Participatory institutions in democratic Brazil**. Washington, D.C.; Baltimore: Woodrow Wilson Center; Johns Hopkins University, 2009.

AVRITZER, L. Sociedade civil e participação no Brasil democrático. In: AVRITZER, L. (Org.). **Experiências nacionais de participação social.** Belo Horizonte: Cortez, 2010.

AVRITZER, L. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, R. R. C (org). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil**: estratégias de avaliação, v. 7. (372 p.): gráfs., tabs. – (Diálogos para o desenvolvimento), IPEA: Brasília, 2011.

AVRITZER, L.; PIRES, R. Orçamento participativo, efeitos distributivos e combate à pobreza. **Teoria & Sociedade**, Belo Horizonte: UFMG, 2004. p. 68-89.

AZEVEDO, N. L.; CAMPOS, M. M.; LIRA, R. A. Lira. Por que os conselhos não funcionam? Entraves federativos para a participação popular no Brasil. Dilemas, **Rev. Estud. Conflito Controle Soc.**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, Mai.-Ago./2020, p. 439-461.

BAIOCCHI, G.; SHUBHAM, C.; HELLER, P. **Evaluating empowerment**: participatory budgeting in Brazil. Washington, D.C.: World Bank, 2005.

BAIOCCHI, G. Activism and politics. The Porto Alegre experiment and deliberative democratic theory. **Politics Society**, v. 29, n. 43, 2001.

BARRA MANSA. **Lei nº 4.441, de 27 de abril de 2015.** Autoriza o poder executivo a instituir o Conselho Municipal de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e dá outras providências. Disponível em:

<a href="https://sapl.barramansa.rj.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2015/4355/lei-4441-2015.pdf">https://sapl.barramansa.rj.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2015/4355/lei-4441-2015.pdf</a>. Acesso em 16 de outubro de 2023.

BARRA MANSA. Prefeitura Municipal de Barra Mansa. **História.** Disponível em: <a href="https://barramansa.rj.gov.br/historia/">https://barramansa.rj.gov.br/historia/</a>. Acesso em 16 de outubro de 2023.

BARBOSA, M. L. **Democracia direta e participativa:** um diálogo entre a democracia no Brasil e o novo constitucionalisamo latino americano. Recife, 2015. 219f. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015.

BELONIA, C. S. Violência contra a mulher negra: do racismo ao estupro. **Revista Crioula**, [S. 1.], n. 24, p. 214-221, 2019. DOI: 10.11606/issn.1981-7169.crioula.2019.163163. Disponível em: <a href="https://www.revistas.usp.br/crioula/article/view/163163">https://www.revistas.usp.br/crioula/article/view/163163</a>. Acesso em: 11 nov. 2023.

BENIGNO, G. O. L.; VIEIRA, D. M.; OLIVEIRA, J. E. Desigualdade de gênero nos estados brasileiros e análise dos stakeholders do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher. **Revista de Administração Pública**, v. 55, n. 2, p. 483–501, mar. 2021.

BENTO, M. A. S. **O pacto da branquitude**. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2022, 152 p.

BERELSON, B. R. Democratic Theory and Public Opinion. **Public Opinion Quarterly**, v. 16, n. 3, 1952, p. 313-30.

BERTALANFFY, L. **Teoria Geral dos Sistemas**: fundamentos, desenvolvimento e aplicações. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

BICHIR, R.; SIMONI JUNIOR, S.; PEREIRA, G.. Sistemas Nacionais de Políticas Públicas e seus Efeitos na Implementação: O caso do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 35, n. 102, p. e3510207, 2020.

BISPO JÚNIOR, J. P.; SAMPAIO, J. J. C. Participação social em saúde em áreas rurais do Nordeste do Brasil. **Rev. Panam. Salud Publica**, v. 23, n. 6, p. 403-409, 2008.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BOHMAN, J. **Public deliberation:** pluralism, complexity and democracy. Cambridge: MIT Press, 1996.

BOHN, Simone. Participação social e políticas públicas: o caso dos conselhos de políticas públicas. **Revista de Sociologia e Política**, n. 61, p. 33-50, 2017.

- BONAVIDES, P. Ciência Política. 26 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2019.
- BORTOLI, F. R.; KOVALESKI, D. F. Efetividade da participação de um conselho municipal de saúde na região Sul do Brasil. **Saúde em Debate** [online]. v. 43, n. 123 [Acessado 20 Julho 2023], pp. 1168-1180. Disponível em: <a href="https://doi.org/10.1590/0103-1104201912315">https://doi.org/10.1590/0103-1104201912315</a>. ISSN 2358-2898.
- BRAVO, M. I. S. Gestão democrática na saúde: o potencial dos conselhos. In: BRAVO, M. I. S.; PEREIRA, P. A. P. (Orgs.). **Política social e democracia.** São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2001. p. 43-6.
- BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **Plano Nacional de Políticas para as Mulheres**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2004. 104 p.
- BRASIL. **Lei nº 12.288**, de 20 de julho de 2010. Institui o Estatuto da Igualdade Racial. Brasília, DF, 2010.
- BRASIL. **Decreto nº 8163**, de 05 de novembro de 2013. Aprovou o Regulamento do Sistema Nacional de Promoção de Igualdade Racial SINAPIR. Brasília, DF, 2013.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: <a href="http://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/constituicao/constituicao.htm">http://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/constituicao/constituicao.htm</a>. Acesso em 17 de novembro de 2022.
- BROWN, W. **Undoing the Demos**: Neoliberalism Stealth Revolution. New York: Zone Books, 2015.
- BUCCI, E. Brasil em tempo de reforma. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.
- CAMPO MOURÃO. Prefeitura Municipal de Campo Mourão. **A História de Campo Mourão**. Disponível em: < https://campomourao.atende.net/cidadao/pagina/a-historia-decampo-mourao>. Acesso em 28 de setembro de 2023.
- CAMPOS, A. G. Participação e Representações não avaliativas: a produção de significados nas experiências participativas. In: PIRES, R. R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011, v.7.
- CAMPOS, R. M. Mulher Brasileira: 20 anos. São Paulo: Copyjet, 1988.
- CAPELLA, A. C. N.; BRASIL, F. G. Análise de Políticas Públicas: Uma Revisão da literatura sobre o papel dos Subsistemas, Comunidades e Redes. **Novos estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 101, p. 57-76, Mar./2015.
- CASTRO, J. P. **Unesco Educando os jovens cidadãos e capturando redes de interesses:** uma pedagogia da democracia no Brasil. 2005. Tese (Doutorado) Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2005.

- CATAGUASES. Prefeitura Municipal de Cataguases. **A História de Cataguases**. Disponível em: <a href="https://cataguases.mg.gov.br/o-municipio/historia/">https://cataguases.mg.gov.br/o-municipio/historia/</a>>. Acesso em 28 de setembro de 2023.
- CEPÊDA, V. A., BRASIL, F. G. (orgs). **Ciclo de Políticas Públicas e Governança para o Desenvolvimento**. Coleção Governança e Desenvolvimento. Grupo de Pesquisa: Ideias, Intelectuais e Instituições. Universidade Federal de São Carlos. 1ª ed. ISBN 978-85-6917201-7. São Carlos, 2015.
- CHACON, V. **História dos Partidos Brasileiros:** discurso e práxis dos seus programas. Brasília: Ed.UnB, 1998.
- CICONELLO, A. A participação social como processo de consolidação da democracia no Brasil. In: **From pover:** how active citizens and effective states can change the world. Oxfam International, jun. 2008.
- CINTRA, B. O Estatuto da Igualdade Racial. **Espaço Acadêmico**, Brasília, n. 166, p. 84-91, mar. 2012.
- COLONEZE; R. L.; MORANI, C. N. S. Os desafios dos Conselhos de Direitos da Mulher na luta pelo fim da violência de gênero. In: Fazendo Gênero 10: Desafios atuais dos feminismos. **Anais...**, Universidade Federal de Santa Catarina 16 a 20 de setembro de 2013.
- COELHO, V. et al. Participation and mobilization: a win-win game? In: COELHO, V.; LIERES, B. **Mobilizing for democracy:** citizen involvement and the politics of public participation. Londres: Zed Books, 2010. p.123-156.
- COELHO, V. S. R. P. Conselhos de saúde enquanto instituições políticas: o que está faltando? In: COELHO, V. S. R. P; NOBRE, N. (Ed.). **Participação e deliberação**. São Paulo: 34 Letras, 2004.
- COELHO, V. S. R. P. Uma metodologia para análise comparativa de processos participativos: pluralidade, deliberação, redes e política de saúde. In: PIRES, R. R. C (org). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil**: estratégias de avaliação, v. 7. (372 p.): gráfs., tabs. (Diálogos para o desenvolvimento), IPEA: Brasília, 2011.
- CONCEIÇÃO DA BARRA. Prefeitura Municipal de Conceição da Barra. **Nossa História**. 2023. Disponível em: < https://conceicaodabarra.es.gov.br/quem-somos>. Acesso em 20 de setembro de 2023.
- COHEN, J. Deliberative democracy and democratic legitimacy. **The Good Polity**, p. 17-34, 1989.
- COHEN, J. Procedure and substance in deliberative democracy. In: DANS, M. J. B.; REHG, W. (Dir. publ.). **Deliberative democracy**. Cambridge: MIT Press, 1997.
- CORREIA, F. F. B.; MOURA, M. M. M. Estatuto da Igualdade Racial: conquistas de direitos e políticas para o enfrentamento às desigualdades referente à população negra. **Anais** (...). XVI Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social, v. 1, n. 1, 2018.

- CORTES, S. V. Instituições participativas e acesso a serviços públicos nos municípios brasileiros. In: PIRES, R. R. C (org). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil**: estratégias de avaliação, v. 7. (372 p.): gráfs., tabs. (Diálogos para o desenvolvimento) IPEA: Brasília, 2011a.
- CORTES, S. V. As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros. In: PIRES, R. R. C (org). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil**: estratégias de avaliação, v. 7. (372 p.): gráfs., tabs. (Diálogos para o desenvolvimento) IPEA: Brasília, 2011b.
- CUNHA, E. S. M. A efetividade deliberativa dos conselhos municipais de saúde e de criança e adolescente no Nordeste. In: AVRITZER, L. (Org.). A participação social no Nordeste. 1. ed. Belo Horizonte: Ed. da UFMG, 2007. p. 135-162.
- CUNNINGHAM, F. **Teorias da democracia:** uma introdução crítica. Porto Alegre: Artmed, 2009.
- D'Araújo, M. C. A Elite Dirigente do Governo Lula. Rio de Janeiro: FGV, 2009.
- DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, Daniel (org.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización.** CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina, 2004.
- DAHL, R. A. Preface to Democratic Theory. Chicago: University of Chicago Press, 1956.
- DAHL, R. A. Poliarquia. São Paulo: EDUSP, 2005a.
- DAHL, R. A. **Who Governs?** Democracy and Power in an American City, Second Edition: Democracy and Power in the American City. 2 ed. New Haven and London: Yale University Press, 2005b.
- DI PIETRO, M. S. Z. Direito Administrativo. 29 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.
- DIAS, A. L. V.; KERBAUY, M. T. M. Engajamento cívico e escolaridade superior: as eleições de 2014 e o comportamento político dos brasileiros. **Revista de Sociologia e Política** [online]. 2015, v. 23, n. 56, pp. 149-181. Disponível em: <a href="https://doi.org/10.1590/1678-987315235607">https://doi.org/10.1590/1678-987315235607</a>>. ISSN 1678-9873. <a href="https://doi.org/10.1590/1678-987315235607">https://doi.org/10.1590/1678-987315235607</a>. Acesso em 06 de abril de 2023.
- DRYZEK, J. S. **Deliberative Democracy and Beyond:** Liberals, Critics, Contestations. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- DUARTE; E. B.; MACHADO, M. F. A. S. O exercício do controle social no âmbito do Conselho Municipal de Saúde de Canindé, CE. **Saúde Soc**. v, 21, p. 126-137, 2012.
- ECKSTEIN, H. A Theory of Stable Democracy. Ap. B de **Division and Cohesion in Democracy**, Princeton: University Press, 1966.

- ESCADA (PE). In: **ENCICLOPÉDIA** dos municípios brasileiros. Rio de Janeiro: IBGE, 1958. v. 18. p. 105-108.
- FARIA, C. F. Sobre os determinantes das políticas participativas: a estrutura normativa e o desenho institucional dos conselhos municipais da saúde e de direitos da criança e do adolescente. In: AVRITZER, L. (Org.). A participação social no Nordeste. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2007.
- FARIA, C. F. **Da constituição do interesse público à busca por justiça social:** uma análise das dinâmicas participativa e deliberativa nas conferências municipais, estaduais e nacionais de políticas públicas. Belo Horizonte: UFMG, 2011.
- FARIA, C. F..; RIBEIRO, U. C. Entre o legal e o real: o que dizem as variáveis institucionais sobre os conselhos municipais de políticas públicas? In: AVRITZER, L. (Org.). A dinâmica da participação no Brasil. São Paulo: Cortez, 2010.
- FARIA, C. F.; RIBEIRO, U. C. Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. In: Pires, R. R. C. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011.
- FARIA, E. H. **Subsistemas Políticos**: A (r)existência da Política de Assistência Social no estado do Paraná. Tese (Doutorado em Ciências Sociais), Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara, 2020, 229f.
- FRANKENBERG, G. Authoritarian Constitutionalism Coming to Terms with Modernity's Dreams and Demons, Research Paper of the Faculty of Law of the Goethe University Frankfurt., n. 3, 2018, p. 1-30.
- FREITAS, M. V. (Org.). **Natureza, composição e funcionamento:** agosto 2005 a março de 2007. Brasília: Conjuve; São Paulo: Fundação Friedrich Ebert; Ação Educativa, 2007.
- FUNG, A. **Empowered participation**: reinveting urban democracy. Princeton: Princeton University Press, 2004.
- GAVENTA, J.; MCGEE, R. The impact of transparency and accountability initiatives. **Development Policy Review**, v. 28, n. 6, p. 669-691, 2010.
- GOHN, M. O papel dos conselhos gestores na gestão urbana. In: **Repensando a Experiência Urbana na América Latina**: questões, conceitos e valores. Buenos Aires: CLACSO, 2001.
- GOHN, M. G. Conselhos gestores e gestão pública. **Revista Ciências Sociais Unisinos**, São Leopoldo, v. 42, n. 1, p. 5-11, jan/abr, 2006.
- GOMES, F. S. **Rousseau democracia e representação**. Florianópolis, 2006. 105f. Dissertação (Mestrado em Ética e Filosofia Política) Programa de Pós-Graduação em Filosofia, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006.
- GOMES, E. G. M. Conselhos Gestores de Políticas Públicas: Democracia, Controle Social e Instituições. São Paulo: EAESP/FGV, 2013, 110 p. (Dissertação de Mestrado do Curso de

- Mestrado de Administração Pública e Governo da EAESP/FGV, Área de Concentração: Governo Local e Sociedade Civil).
- GOMES, E. G. M. Conselhos gestores de políticas públicas: aspectos teóricos sobre o potencial de controle social democrático e eficiente. **Cad. EBAPE.BR**, v. 13, nº 4, Artigo 12, Rio de Janeiro, Out./Dez. 2015.
- GOMIDE, A. A.; PEREIRA, A. K.; MACHADO, R. A. Burocracia e capacidade estatal na pesquisa brasileira. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas, Brasília: Ipea: Enap, 2018.
- GONÇALVES, L. M. Q. Os Conselhos Municipais de Igualdade Racial como atores da proposição de Políticas Públicas no Âmbito Municipal: o caso de São Gonçalo/RJ. 2021. Tese de Doutorado. Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca.
- GUAÇUÍ. Prefeitura Municipal de Guaçuí. **Sobre.** 2023. Disponível em: <a href="https://guacui.es.gov.br/prefeitura-municipal/faq.html">https://guacui.es.gov.br/prefeitura-municipal/faq.html</a>>. Acesso em 19 de setembro de 2023.
- GUARABIRA. **Lei nº 887 de 27 de abril de 2010.** Cria a Secretaria Especial de Município de Políticas para Mulheres SEPM, com alteração de dispositivos da Lei nº 809/2008, de 1º de dezembro, dispõe sobre o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher CMDM e dá outras providências. Disponível em:
- <a href="https://guarabira.online/storage/leismunicipais/Lei%20887-2010.pdf">https://guarabira.online/storage/leismunicipais/Lei%20887-2010.pdf</a>>. Acesso em 19 de setembro de 2023.
- GUARABIRA. Prefeitura Municipal de Guarabira. **História.** 2023. Disponível em: <a href="https://www.guarabira.pb.gov.br/a-cidade/historia">https://www.guarabira.pb.gov.br/a-cidade/historia</a>. Acesso em 19 de setembro de 2023.
- GURZA LAVALLE, A. Após a participação: uma nota introdutória. **Lua Nova**, São Paulo, v. 84, p. 13-23, 2011.
- GURZA LAVALLE, A.; VOIGT, J.; SERAFIM, L. O que Fazem os Conselhos e Quando o Fazem? Padrões Decisórios e o Debate dos Efeitos das Instituições Participativas. **Dados,** v. 59, n. 3, p. 609–650, jul. 2016.
- GURZA LAVALLE, A.; GUICHENEY, H.; VELLO, B. G. Conselhos e Regimes de Normatização: padrões decisórios em municípios de grande porte. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 36, n. 106, 2021a.
- GURZA LAVALLE, A.; GUICHENEY, H.; VELLO, B. G. Conselhos e Regimes de Normatização Estadual no Brasil: evidências com base na área de patrimônio histórico. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 30, Nov. 2021b.
- HABERMAS, J. Faktizität und Geltung. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1992.
- HABERMAS, J. **O discurso filosófico da modernidade:** doze lições. Tradução Luiz Sergio Repa e Rodnei Nascimento. São Paulo. Martins Fontes, 2002.

HABERMAS, J. **Mudança estrutural da esfera pública:** investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Tradução: Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HABERMAS, J. **Direito e democracia**: entre faticidade e validade. v. II. Rio de Janeiro. Tempo Brasileiro, 2011.

HAYDEN, T. Crafting the Port Huron Statement: Measuring its impact in the 1960 and After. In: FLACKS, R.; LICHTENSTEIN, N. (orgs) **The Port Huron Statement**: Sources and Legacies of the New Left's Founding Manifesto. Philadelphia: Penn, 2015.

HUNTINGTON, S. Political Order in Changing Societies. London: Yale University Press, 1968.

HUNTINGTON, S. The Crisis of Democracy. New York: University Press, 1975.

HUNTINGTON, S. A terceira onda: democratização no final do século XX. São Paulo: Ática, 1994.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa de Informações Básicas Municipais. **Perfil dos municípios brasileiros: 2014**, Coordenação de População e Indicadores Sociais. - Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa de Informações Básicas Municipais. **Perfil dos municípios brasileiros: 2018**, Coordenação de População e Indicadores Sociais. - Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa de Informações Básicas Municipais. **Perfil dos municípios brasileiros: 2019**, Coordenação de População e Indicadores Sociais. - Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades**. 2023. Disponível em: <a href="https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama">https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama</a>. Acesso em 30 de junho de 2023.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial**. Disponível em:

<a href="https://www.ipea.gov.br/participacao/conselhos/conselho-nacional-de-combate-a-discriminacao-lgbt/136-conselho-nacional-de-promocao-da-igualdade-racial/272-conselho-nacional-de-promocao-da-igualdade-racial">https://www.ipea.gov.br/participacao/conselhos/conselho-nacional-de-combate-a-discriminacao-lgbt/136-conselho-nacional-de-promocao-da-igualdade-racial</a>. Acesso em 30 de junho de 2023.

JANAÚBA. **Lei nº 1.670, de 24 de março de 2006**. Cria, no município de janaúba o conselho municipal de juventude e dá outras providências. Disponível em: <a href="https://janauba.mg.gov.br/legislacao/leis/2006-1670.pdf">https://janauba.mg.gov.br/legislacao/leis/2006-1670.pdf</a>>. Acesso em 10 de outubro de 2023.

JANAÚBA. Prefeitura Municipal de Janaúba. **História de Janaúba.** Disponível em: < https://janauba.mg.gov.br/cidade/historia>. Acesso em 28 de setembro de 2023.

- JORGE, V. L.; FARIA, A. M. T. DE.; SILVA, M. G. DA. Posicionamento dos partidos políticos brasileiros na escala esquerda-direita: dilemas metodológicos e revisão da literatura. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 33, p. e227686, 2020.
- JUAZEIRO DO NORTE. Prefeitura Municipal de Juazeiro do Norte. **História.** Disponível em: < https://www.juazeirodonorte.ce.gov.br/omunicipio.php>. Acesso em 18 de outubro de 2023.
- JUNQUEIRÓPOLIS. Prefeitura Municipal de Junqueirópolis. **História.** Disponível em: <a href="https://www.junqueiropolis.sp.gov.br/portal/servicos/1007/historia/">https://www.junqueiropolis.sp.gov.br/portal/servicos/1007/historia/</a>>. Acesso em 28 de setembro de 2023.
- LÁZARO, S. G. P. M. **Juventude e participação social:** diálogo entre Poder Público e sociedade civil no conselho de juventude do estado da Bahia entre 2016 e 2017. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Comunicação). Faculdade de Comunicação da Universidade Federal da Bahia, 2018.
- LIBERATI, W. D. Políticas Públicas no Estado Constitucional. São Paulo: Atlas, 2013.
- LIJPHART, A. **Modelos de democracia:** desempenho e padrões de governo em 36 países. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2003.
- LOPEZ, F.; PIRES, R. R. Instituições participativas e políticas públicas no Brasil: características e evolução nas últimas duas décadas. In: IPEA. **Brasil em Desenvolvimento:** Estado, Planejamento e Políticas Públicas. Brasília: IPEA, 2010. p. 565-584.
- LÜCHMANN, L. H. H. Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre. Tese de Doutorado UNICAMP, Campinas, p. 223, 2002.
- LÜCHMANN, L. H. H. Participação e Representação nos Conselhos Gestores e no Orçamento Participativo. **CADERNO CRH**, Salvador, v. 21, n. 52, p. 87-97, Jan./Abr. 2008.
- LÜCHMANN, L. H. H. 25 anos de Orçamento Participativo: algumas reflexões analíticas. **Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 13, n. 28, Set./Dez., 2014.
- MACHADO, C. D; DE CRISTO, V. D. C. A colaboração público-privada como forma de efetivar o direito fundamental aos serviços públicos num cenário de escassez de recursos. **International Journal of Digital Law**, v.1, n.2, Ed. Especial, 2020 8, 2020.
- MARTELLI et. al. Uma análise longitudinal da participação como política pública no Brasil (1988-2020). Relatório Científico Final FAPESP, Processo 2019/05959-0, 2021.
- MARTELLI, C. G. G; COELHO, R. Avaliar o quê? Os vários sentidos de efetividade no campo de estudos da participação. **Opinião Pública**, Campinas, v. 27, n. 2, mai-ago, 2021, p. 623-649.
- MARTELLI, C. G. G.; TONELLA, C.; COELHO, R. Estrutura institucional e arquitetura participativa em setores de políticas públicas. **Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 20, n. 48 Mai./Ago. de 2021.

MANSBRIDGE, J. A conversação cotidiana no sistema deliberativo. In: MARQUES, Â. C. S. (org. e trad.). A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas [textos fundamentais]. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.

MANSBRIDGE, J. et al. A systemic approach to deliberative democracy. In: J. Parkinson & J. Mansbridge (orgs) **Deliberative Systems New York:** Cambridge University Press, 2012, pp.1-26.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo brasileiro**. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985.

MELLO, C. A. B. **Prestação de serviços públicos e administração indireta**. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1987.

MIGUEL, L. F. Resgatar a participação: democracia participativa e representação política no debate contemporâneo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 100, 2017, p. 83-118.

MILBRATH, L. W. **Political Participation**: how and why do people get involved in politics? Chicago: Rand McNally, 1981.

MILL, J. S. Considerações sobre o governo representativo. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

MILL, J. S. Sobre a Liberdade. Petrópolis: Vozes, 1991.

MOSSÉ, C. Regards sur la démocratie athénienne. Paris: Perrin, 2013.

NAHRA, C. M. L. Os Conselhos Municipais Gestores de Políticas Públicas em Porto Alegre. Um panorama. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local. Projeto: Conselhos Municipais — Potencializando a Gestão Participativa. Porto Alegre (RS), 2005.

PACHECO, E. M.; DIAS, M. T. G. A luta das mulheres por políticas sociais: avanços e retrocessos. **Serviço Social & Sociedade**, v. 146, n. 1, p. 263–283, 2023.

PATEMAN, C. Participação e teoria democrática. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PATO BRANCO. **Lei nº 4.348, de 23 de julho de 2014**. Institui Conselho Municipal da Juventude. Disponível em: < https://conselhos.patobranco.pr.gov.br/wp-content/uploads/2022/08/4\_348\_\_DE\_23\_DE\_JULHO\_DE\_2014.pdf>. Acesso em 10 de outubro de 2023.

PATO BRANCO. Prefeitura Municipal de Pato Branco. **Por que o nome Pato Branco?** Disponível em: < https://patobranco.pr.gov.br/por-que-o-nome-pato-branco/>. Acesso em 28 de setembro de 2023.

PALMITAL. **Lei nº 2.122, de 19 de dezembro de 2005**. Dispõe sobre a criação do conselho municipal da juventude e dá outras providências. Disponível em: <

https://www.palmital.sp.leg.br/conselhos-municipais/90-conselho-municipal-da-juventude-comjuv>. Acesso em 17 de outubro de 2023.

PALMITAL. Prefeitura Municipal de Palmital. **História.** Disponível em: < https://www.palmital.sp.gov.br/portal/servicos/1001/historia/>. Acesso em 28 de setembro de 2023.

PESQUEIRA (PE). In: **ENCICLOPÉDIA** dos municípios brasileiros. Rio de Janeiro: IBGE, 1958. v. 18. p. 210-213.

PESQUEIRA. Lei nº 2006, de 15 de dezembro de 2008. **Cria o Conselho Municipal da Mulher e dá outras providências**. Disponível em: <a href="https://transparencia.pesqueira.pe.gov.br/uploads/5314/1/atos-oficiais/2008/leis/1636726489\_lei-n2.006-de-2008-cria-o-conselho-municipal-da-mulher.pdf">https://transparencia.pesqueira.pe.gov.br/uploads/5314/1/atos-oficiais/2008/leis/1636726489\_lei-n2.006-de-2008-cria-o-conselho-municipal-da-mulher.pdf</a>. Acesso em 20 de setembro de 2023.

PESSALI, H. F.; GOMES, B. M. A. (orgs). **Instituições de democracia participativa:** bens democráticos nos conselhos de políticas públicas de Curitiba. Curitiba: PUCPRESS, 2020.

PETINELLI, V. As conferências públicas nacionais e a formação da agenda de políticas públicas do governo federal (2003-2010). **Opinião Pública**, v. 17, n. 1, Campinas, junho, 2011, p. 228-250.

PETINELLI, V. A quem servem as conferências de políticas públicas? Desenho institucional e atores beneficiados. **Opinião Pública**, Campinas, v. 23, n. 3, set.-dez., 2017, p. 612-646.

PETINELLI SILVA, V. Atores e sua capacidade de influência nas políticas setoriais a partir de conferências nacionais. **Revista Sociologia e Política**, v. 26, n. 68, p. 1-26, dez. 2018.

PETINELLI SILVA, V. Alguns Condicionantes da Capacidade de Influência das Conferências de Políticas Públicas sobre os Programas das Respectivas Políticas Setoriais. **Dados**, v. 62, n. 1, Rio de Janeiro, 2019, p. 1-40.

PIRES, R. R. Participação, exclusão e território: estratégias para a análise dos efeitos distributivos das Instituições Participativas. In: PIRES, R. R. C (org). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil**: estratégias de avaliação, v. 7. (372 p.): gráfs., tabs. – (Diálogos para o desenvolvimento) IPEA: Brasília, 2011.

PIRES, R. R. C; (org). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil**: estratégias de avaliação, v. 7. (372 p.): gráfs., tabs. – (Diálogos para o desenvolvimento) IPEA: Brasília, 2011.

PIRES, R. R. C.; VAZ, A. Participação faz diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros. In: AVRITZER, L. (Org.). A dinâmica da participação local no Brasil. São Paulo: Cortez, 2010. p. 253-304.

PIMENTA, F. F. **Políticas feministas e os feminismos na política:** o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (1985-2005). Tese (Doutorado em História) - Programa de Pós-graduação em História, Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

- POCHMANN, M. Apresentação. In: PIRES, R. R. C (org). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil**: estratégias de avaliação, v. 7. (372 p.): gráfs., tabs. (Diálogos para o desenvolvimento), IPEA: Brasília, 2011.
- POLETTA, F. **Freedom is an endless meeting**: democracy in american social movements. Chicago, Illinois: The University of Chicago Press, 2002.
- POGREBINSCHI, T.; SANTOS, F. Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional. **Dados Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 3, 2011, p. 259-305.
- POSSOLO, R. MEGALI NETO, A. Democracia participativa brasileira: uma construção sob ataque. **CSOnline** Revista Eletrônica de Ciências Sociais, Juiz de Fora, n. 30, 2019, p. 117-140.
- QUINTÃO, T. T. Democracia participativa e deliberativa: congruências ou modelos em disputa? **Cadernos da Escola do Legislativo**. v 16, n. 26, ago/dez, 2014.
- RAEDER, S. T. O. Ciclo de políticas: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas. **Perspectivas em Políticas Públicas**, v. 7, n. 13, p. 121-146, 2014.
- REIS TEIXEIRA, L; CARVALHO TEIXEIRA, M. A. Arquitetura da participação social no Brasil: um espaço em construção. **RIEM**, n. 20, ano X, ago-dez, 2019, p. 33-57.
- RIBAS, J. A. N.; MEZA, M. L. F. G. Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas: espaços de consolidação da administração pública societal? **Administração Pública e Gestão Social**, v. 10, n. 1, jan.-mar. 2018, p. 45-54.
- RODRIGUES, L. S. **Políticas públicas no combate à desigualdade racial**: uma análise da implementação da Lei nº 12.990/2014 em uma Instituição Federal de Ensino Superior. Dissertação (Mestrado em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos). Centro de Educação e Ciências Humanas. Universidade Federal de São Carlos, 2017.
- RODRIGUES, L. S. Desafios do desenvolvimento socioeconômico no Brasil: desigualdade e concentração de renda em âmbito municipal no Estado de São Paulo. **Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v. 4, n. 5, Edição Especial, p. 2008-2024, ago. 2018.
- ROMÃO, W. M. Políticas públicas e democracia participativa: avanços e limites das conferências nacionais no Brasil. **Revista Cambia**, v. 1, n. 1, jan-jul, 2015, p. 27-56.
- ROMÃO, W. M.; MARTELLI, C. G. Estudos sobre as instituições participativas: o debate sobre sua efetividade. **Revista Pensamento & Realidade**, ano XVI, v. 28, n.1, 2013.
- ROMÃO, W. M.; MONTAMBEAULT, F. LOUAULT, F. Instituições participativas sob a égide do Lulismo. Dossiê. **Caderno CRH**, Salvador, v. 33, p. 01-16, e020003, 2020.
- RONCONI, L. F. de A.; DEBETIR, E.; DE MATTIA, C. Conselhos Gestores de Políticas Públicas: Potenciais Espaços para a Coprodução dos Serviços Públicos. **Contabilidade Gestão e Governança**, Brasília-DF, v. 14, n. 3, 2011. Disponível em: https://revistacgg.org/index.php/contabil/article/view/380. Acesso em: 20 jul. 2023.

- RUA, M. G. As políticas públicas e a juventude dos anos 90. In: **Jovens** acontecendo na trilha das políticas públicas. v.2. Brasília: CNPD, 1998, pag.731-752.
- SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. C. **Policy change and learning**: an advocacy coalition approach. Boulder: Westview Press, 1993.
- SABATIER, P. A.; WEIBLE, C. M. **Theories of the policy process.** Boulder: Westview Press, 2007.
- SANTOS, A. R. A. dos. **A importância das Instituições Participativas para a democracia brasileira**: uma análise das perspectivas e desafios atuais. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Sociais) Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2018.
- SANTOS, B. S. Orçamento Participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In. SANTOS, B. S. (org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- SANTOS, B. S. **Para uma revolução democrática da justiça.** 3 ed. São Paulo: Editora Cortez, 2014.
- SANTOS, F. G.; GONÇALVES, J. S. Orçamento Participativo: Uma análise no município de Princesa Isabel PB. **Rev. Multi. Sert**. v. 1, n. 2, p. 323-332, Abr Jun, 2019.
- SANTOS, F. M.; POGREBINSCHI, T. **Entre representação e participação:** as conferências nacionais e o experimentalismo democrático brasileiro. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ): Projeto Pensando o Direito da Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL/MJ) e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), 2010.
- SANTOS, P. R. Políticas de juventude e capacidades estatais no Brasil. **Política & Sociedade** Florianópolis, v. 17, n. 39 Mai./Ago., 2018.
- SANTOS, L. I. C.; YAMAMOTO, O. H. Juventude brasileira em pauta: analisando as conferências e o estatuto da juventude. **Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud**, v. 16, n. 2, p. 657-668, 2018.
- SANTIN, V. F. SERVIÇO PÚBLICO E DIREITOS HUMANOS. Revista Paradigma, v. 28, n. 2, pp. 134–153, 2019.
- SÃO CARLOS. Prefeitura Municipal de São Carlos. **História da cidade**. Disponível em: <a href="http://www.saocarlos.sp.gov.br/index.php/historia-da-cidade/115269-historia-de-saocarlos.html">http://www.saocarlos.sp.gov.br/index.php/historia-da-cidade/115269-historia-de-saocarlos.html</a>>. Acesso em 25 de setembro de 2023.
- TERESÓPOLIS. Prefeitura Municipal de Teresópolis. **História**. Disponível em: < https://saofidelis.rj.gov.br/historia/>. Acesso em 25 de setembro de 2023.
- SAPÉ. Prefeitura Municipal de Sapé. **História.** 2023. Disponível em: <a href="https://sape.pb.gov.br/historia/">https://sape.pb.gov.br/historia/</a>. Acesso em 19 de setembro de 2023.

- SARAIVA, A. C. **Movimentos em movimento:** uma visão comparativa de dois movimentos sociais juvenis no Brasil e Estados Unidos. Brasília, 2010. 267f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) Programa de Pós-Graduação em Estudos Comparados sobre as Américas, Universidade de Brasília, Brasília, 2010.
- SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, E; FERRAREZI, E. (Orgs.). **Políticas Públicas**. Brasília: Enap, 2006.
- SARTORI, G. Democratic Theory. Detroit: Wayne State University Press, 1962.
- SCHUMAHER, M. A.; VARGAS, E. Lugar no governo: álibi ou conquista? **Revista Estudos Feministas**. Florianópolis, n. 2, nov, 1993.
- SCHUSTER, T. S.; BITENCOURT, C. M. O movimento social negro: uma luta pelo reconhecimento de direitos e de participação do cidadão negro através do conselho municipal. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v. 16, n. 3, 3° quadrimestre de 2021.
- SECCHI, L. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2ª ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.
- SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade.** Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- SEN, A. **A ideia de justiça.** Tradução de Ricardo Doninelli Mendes e Denise Bottmann. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.
- SERAFIM, L. A participação entre ideias e práticas: a construção institucional do Ministério das Cidades no Governo Lula (2003-2010). In: ROMÃO, W. M.; MARTELLI, C. G. G.; PIRES, V. (orgs.) **Participação Política no Brasil:** ações coletivas e interfaces socioestatais, 1.ed. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2014.
- SERAPIONI, M., ROMANÍ, O. Potencialidades e desafios da participação em instâncias colegiadas dos sistemas de saúde: os casos de Itália, Inglaterra e Brasil. **Cad. Saúde Pública**, v. 22, n. 11, p. 2411-2421, 2006.
- SILVA, E. M.; RIBEIRO, A. C. A. Sistemas deliberativos em perspectiva meso: o subsiste/ma dos conselhos nacionais de políticas públicas e seus conectores. **Revista de Sociologia e Política**, v. 29, n. 77, p. e007, 2021.
- SILVA, E. R. A.; MACEDO, D. M. B. O Conselho Nacional de Juventude e a participação social dos jovens no ciclo de políticas públicas. In: SILVA, E. R. A.; BOTELHO, R. U. (orgs). **Dimensões da experiência juvenil brasileira e novos desafios às políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2016.
- SILVA, J. P. Relações étnico-raciais e o espaço escolar: articulações e dissonâncias entre o Movimento Negro e o Estado brasileiro a partir do Programa Nacional do Livro Didático (1995-2014). 2019. 123f. Dissertação (Mestrado em História) Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2019.

- SILVA, M. K.; CORTES, S. V.; RÉOS, J. C.; BARCELOS, M. A dinâmica das relações sociais no Conselho Nacional de Saúde. In: CORTES, S. V. (org.) **Participação e Saúde no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2009.
- SILVA, T. D. **O Estatuto da Igualdade Racial.** Texto para Discussão, No. 1712. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA): Brasília, 2012.
- SIMÕES FILHO. **Lei Municipal nº 946, de 25 de julho de 2014**. Dispõe sobre a criação e funcionamento do Conselho Municipal de Promoção da Igualdade Racial COMPIR e dá outras providências. Disponível em: < https://leismunicipais.com.br/a1/ba/s/simoes-filho/lei-ordinaria/2014/94/946/lei-ordinaria-n-946-2014-dispoe-sobre-a-criacao-e-funcionamento-do-conselho-municipal-de-promocao-da-igualdade-racial-compir-e-da-outras-providencias?r=p>. Acesso em 27 de setembro de 2023.
- SIMÕES FILHO. Prefeitura Municipal de Simões Filho. **História**. Disponível em: < https://simoesfilho.ba.gov.br/cidade/>. Acesso em 25 de setembro de 2023.
- SINTOMER, Y.; HERZBERG, C.; RÖCKE, A. Modelos transnacionais de participação cidadã: o caso do orçamento participativo. Dossiê. **Sociologias**, v. 14, n. 30, Ago, 2012.
- SIQUEIRA, L. F.; MARZULO, E. P. Da democracia participativa à desdemocratização na cidade: a experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre. **Cadernos Metrópole**, v. 23, n. 50, 2021.
- SMITH, G. **Democratic innovations**: designing institutions for citizen participation. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- SOARES, V. Movimento Feminista: Paradigmas e desafios. **Estudos Feministas**, ano 2, 1994. Disponível em: < http://educa.fcc.org.br/pdf/ref/v02sespecial/v02sespeciala02.pdf>. Acesso em 25 de maio de 2023.
- SOBRAL. Prefeitura Municipal de Sobral. **Lei nº 509, de 10 de maio de 2004.** Disponível em: <

https://www.camarasobral.ce.gov.br/painel/files/docs/norma\_lei/LO50920042004051000100 01pdf22062015094414.pdf>. Acesso em 18 de outubro de 2023.

- SOBRAL. Prefeitura Municipal de Sobral. **História**. Disponível em: < https://www.sobral.ce.gov.br/a-cidade/historia>. Acesso em 18 de outubro de 2023.
- SOORETAMA. Prefeitura Municipal de Sooretama. **História.** 2023. Disponível em: < https://www.sooretama.es.gov.br/pagina/ler/1000/historia>. Acesso em 19 de setembro de 2023.
- SOUZA, C. Avaliação de Políticas Públicas: uma revisão crítica. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Orgs.). **Políticas Públicas no Brasil.** Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2006.
- SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Revista Sociologias**, ano 8, n. 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

- SOUZA, L. A. M. Partidos, governo e Legislativo nas disputas do Orçamento Participativo: uma análise comparativa. **Opinião Pública**, v. 27, n. 1, 2021.
- BARRA MANSA. Prefeitura Municipal de Barra Mansa. **História da cidade**. Disponível em: < https://tangua.rj.gov.br/home/historia-da-cidade/ >. Acesso em 25 de setembro de 2023.
- TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (Ed.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- TATAGIBA, L. A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo. In: AVRITZER, L. (Org.). A participação em São Paulo. São Paulo: Editora da UNESP, 2004.
- TATAGIBA, L. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. **Revista de Sociologia e Política**, n. 25, p. 209-213, 2005.
- TATAGIBA, L.; TEIXEIRA, A. C. Dinâmicas participativas institucionalizadas e produção de políticas públicas. In: **Anais do 6º Encontro da ABCP**, Campinas, 2008.
- TATAGIBA, L. et al. Movimentos sociais e políticas públicas: ideias e experiências na construção de modelos alternativos. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. (orgs.). **Burocracia e Políticas Públicas no Brasil. Brasil:** IPEA, 2018. p. 105-138.
- VARELA, P. S.; PACHECO, R. S. V. M. Federalismo e gastos em saúde: competição e cooperação nos municípios da região metropolitana de São Paulo. **Revista Contabilidade & Finanças**, v. 23, n. 59, p. 116–127, maio 2012.
- VAN STRALEN C. J.; LIMA, A. M. D; FONSECA SOBRINHO, D. SARAIVA, L. E. S.; VAN STRALEN, T. B. S.; BELISÁRIO, S. A. Conselhos de Saúde: efetividade do controle social em municípios de Goiás e Mato Grosso do Sul. Ciên. Saúde Colet. v. 11, n. 3, p. 621-632, 2006.
- VAZ, A. C. N., PIRES, R. R. C. Comparações entre municípios: avaliação dos efeitos da participação por meio de pares contrafactuais. In: PIRES, R. R. C (org). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil**: estratégias de avaliação, v. 7. (372 p.): gráfs., tabs. (Diálogos para o desenvolvimento) IPEA: Brasília, 2011.
- VAZ, A. C. N. Participação política, efeitos e resultados em políticas públicas: notas crítico-analíticas. **Opinião Pública**, v. 17, n. 1, p. 163–205, jun. 2011.
- VICK, F.; GURZA LAVALLE, A. É a política... A efetividade das conferências e seus mecanismos causais. **Opinião Pública [online].** 2020, v. 26, n. 3 [Acessado 6 Abril 2023], pp. 556-586. Disponível em: <a href="https://doi.org/10.1590/1807-01912020263556">https://doi.org/10.1590/1807-01912020263556</a>>. Epub 25 Jan 2021. ISSN 1807-0191. <a href="https://doi.org/10.1590/1807-01912020263556">https://doi.org/10.1590/1807-01912020263556</a>. Acesso em 06 de abril de 2023.
- WAMPLER, B. A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: "boas práticas" devem ser promovidas? **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, junho, 2008, p. 65-95.

WAMPLER, B. Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas? In: PIRES, R. R. C (org). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil**: estratégias de avaliação, v. 7. (372 p.): gráfs., tabs. – (Diálogos para o desenvolvimento) IPEA: Brasília, 2011.

WARREN, M. E. Inovações democráticas e democracias representativas. **Debates**, Porto Alegre, v. 15, n. 1, p. 08-32, jan.-abr, 2021.

WOOD, E. M. **Democracia contra o Capitalismo**: a renovação do materialismo histórico. São Paulo: Boitempo, 2010.

WOLFFENBÜTTEL, A. O que é? Índice de Gini. **Revista Desafios do Desenvolvimento**. IPEA. 2004. ano 1, ed. 4, novembro/2004.

ZEIFERT, A. P. B. Pensar as políticas públicas a partir do enfoque das capacidades: justiça social e respeito aos direitos humanos. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas** – Unifafibe, v. 7, n. 1, 2019.

ZITTEL, T. Participatory democracy and political participation. In: ZITTEL, T.; FUCHS, D. (eds.). **Participatory democracy and political participation**: can participatory engineering bring citizens back in? Abingdon: Routledge, 2007.

## ANEXO 1. Certificado de Apresentação de Apreciação Ética



# UNESP - FACULDADE DE CIÊNCIAS E LETRAS -CAMPUS ARARAQUARA



### COMPROVANTE DE ENVIO DO PROJETO

#### DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

Título da Pesquisa: INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS E ACESSO A BENS E SERVIÇOS

PÚBLICOS NAS ÁREAS DE DIREITOS DA MULHER, IGUALDADE RACIAL E

Pesquisador: LILIAN SEGNINI RODRIGUES

Versão: 2

CAAE: 68486923.5.0000.5400

Instituição Proponente: Faculdade de Ciências e Letras - UNESP - Campus Araraguara

DADOS DO COMPROVANTE

Número do Comprovante: 032194/2023

Patrocionador Principal: Financiamento Próprio

Informamos que o projeto INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS E ACESSO A BENS E SERVIÇOS PÚBLICOS NAS ÁREAS DE DIREITOS DA MULHER, IGUALDADE RACIAL E JUVENTUDE que tem como pesquisador responsável LILIAN SEGNINI RODRIGUES, foi recebido para análise ética no CEP UNESP - Faculdade de Ciências e Letras - Campus Araraquara em 04/04/2023 às 16:10.

Endereço: Rodovia Araraquara- Jaú Km1 - sala 105

Bairro: CENTRO CEP: 14.800-901

UF: SP Município: ARARAQUARA

Telefone: (16)3334-6467 E-mail: comitedeetica.fclar@unesp.br

## APÊNDICE 1. Roteiro da entrevista semiestruturada

# Roteiro de Perguntas para a Entrevista Semiestruturada com Membros de Conselhos Gestores

- 1. Que instituição você representa no Conselho e quais são suas principais atribuições?
- 2. Com qual periodicidade média são feitas as reuniões do Conselho?
- 3. Houve alguma mudança recente (nos últimos 4 anos) na paridade do Conselho? Se sim, como isso afetou nas atribuições?
- 4. Os membros do Conselho são informados sobre os encaminhamentos e os resultados daquilo que é decidido no Conselho?
- 5. Há muitos conflitos entre membros do Conselho? Como são resolvidos/solucionados?
- 6. Existe colaboração entre os membros do Conselho? Como elas se dão?
- 7. Como é a relação dos parlamentares (vereadores, secretários, etc.) do município com o Conselho?
- 8. Como é a relação da Prefeitura com o Conselho?
- 9. Os membros do Conselho participam das reuniões?
- 10. Os membros do Conselho têm iguais oportunidades de falar, de ser ouvido e de ajudar nos encaminhamentos nas reuniões do Conselho?
- 11. Você considera que o Conselho contribui para os serviços públicos desta área de políticas públicas? De que forma? Pode dar alguns exemplos?
- 12. Você considera que são necessárias melhorias para o bom funcionamento do Conselho? Quais melhorias deveriam ser implementadas?