ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Lima, Paula Pompeu Fiuza; Alencar, Joana Luiza Oliveira; Ribeiro, Uriella Coelho; Cruxên, Isadora Araujo; de Souza, Clóvis Henrique Leite

Working Paper

Conselhos nacionais: Elementos constitutivos para sua institucionalização

Texto para Discussão, No. 1951

Provided in Cooperation with:
Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Lima, Paula Pompeu Fiuza; Alencar, Joana Luiza Oliveira; Ribeiro, Uriella Coelho; Cruxên, Isadora Araujo; de Souza, Clóvis Henrique Leite (2014) : Conselhos nacionais: Elementos constitutivos para sua institucionalização, Texto para Discussão, No. 1951, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/121653

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

1951
TEXTO PARA DISCUSSÃO

CONSELHOS NACIONAIS: ELEMENTOS CONSTITUTIVOS PARA SUA INSTITUCIONALIZAÇÃO

Paula Pompeu Fiuza Lima
Joana Luiza Oliveira Alencar
Uriella Coelho Ribeiro
Isadora Araujo Cruxên
Clóvis Henrique Leite de Souza

ipea
Por um Brasil desenvolvido

1951
TEXTO PARA DISCUSSÃO
Brasília, abril de 2014

CONSELHOS NACIONAIS: ELEMENTOS CONSTITUTIVOS PARA SUA INSTITUCIONALIZAÇÃO

Paula Pompeu Fiuza Lima*
Joana Luiza Oliveira Alencar**
Uriella Coelho Ribeiro***
Isadora Araujo Cruxên***
Clóvis Henrique Leite de Souza****

* Mestre em ciência política pela Universidade de Brasília (UnB).
** Técnica em Planejamento e Pesquisa do Ipea.
*** Assistente de pesquisa do Ipea.
**** Doutorando em ciência política pela UnB.

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
Ministro interino Marcelo Côrtes Neri

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Marcelo Côrtes Neri

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
Renato Coelho Baumann das Neves

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Rogério Boueri Miranda

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura
Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais
Rafael Guerreiro Osorio

Chefe de Gabinete
Sergei Suarez Dillon Soares

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação
João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria
URL: http://www.ipea.gov.br

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2014

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1.Brasil. 2.Aspectos Econômicos. 3.Aspectos Sociais. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: Z18

SUMÁRIO

SINOPSE 5

ABSTRACT 5

1 INTRODUÇÃO 7

2 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO 9

3 MENSURANDO A INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS CONSELHOS 11

4 ÍNDICE DE INSTITUCIONALIZAÇÃO 17

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS 21

REFERÊNCIAS 22

SINOPSE

Espaços de interlocução entre Estado e sociedade têm se tornado parte integrante da estrutura de gestão de políticas públicas desde o início do processo de redemocratização no Brasil. A ideia de institucionalização da participação é central na literatura sobre espaços participativos. Este trabalho busca contribuir para o debate ao elaborar um conceito de institucionalização para conselhos nacionais e identificar na literatura aspectos comumente associados à institucionalização da participação. A partir disso, o trabalho elenca variáveis importantes para operacionalizar o conceito proposto. Estas variáveis foram sistematizadas e atribuído um valor, formando um índice, sendo possível classificar 21 conselhos e três comissões nacionais de acordo com o nível de institucionalização. Espera-se que o estudo abra caminhos para análises futuras sobre os impactos da institucionalização no funcionamento dos conselhos nacionais.

Palavras-chave: participação; conselhos nacionais; institucionalização; políticas públicas.

ABSTRACT

Since redemocratization in Brazil, forms of interaction between the state and civil society have become an integral part of the public administration structure. The literature on participatory processes has discussed the institutionalization of public participation as a key notion in such context. This work aims to contribute to current debate by both identifying aspects commonly associated with institutionalized participation and proposing a framework to analyze the institutionalization of national councils. To operationalize the analysis, we listed a number of relevant variables and attributed values to each. This method was used to classify 21 national councils and three national commissions according to their institutionalization levels. We hope the study will bring new insight to future analyses about the effects of institutionalization on national councils.

Keywords: participation; national councils; institutionalization; public policies.

1 INTRODUÇÃO

Espaços de interlocução entre o Estado e a sociedade vêm se tornando parte integrante da gestão de políticas públicas no país desde o início da redemocratização. A Constituição Federal de 1988 (CF/88), por meio de diversos artigos, definiu a participação social como necessária em algumas políticas específicas e abriu espaço para a reivindicação da partilha de poder nas mais diferentes áreas.[1] Entre outras instâncias de participação, os conselhos de políticas públicas foram criados a partir da regulamentação destas políticas constitucionalmente previstas, em especial nas áreas de saúde, assistência social e direitos da criança e do adolescente.

Os conselhos são vinculados a órgãos do Poder Executivo, tendo por finalidade permitir a participação da sociedade na definição de prioridades para a agenda política, bem como na formulação, no acompanhamento e no controle das políticas públicas. Constituídos em âmbito nacional, estadual e municipal, nas mais diversas áreas, são espaços permanentes, em que as reuniões ocorrem com certa regularidade e há continuidade dos trabalhos.

As consequências do processo de ampliação da participação no país são objeto de discussão da literatura, sendo a institucionalização e a efetividade desses espaços pontos importantes dos debates (Cunha, 2009; Faria, 2007; Vaz, 2011; Pires, 2011). Muitas questões de pesquisa focaram seu funcionamento e os impactos das instituições participativas no sistema político brasileiro, passando por questões como a influência destes espaços nos processos de políticas públicas e na sociedade, suas ações de formação política – por meio da prática política e da inclusão de segmentos historicamente excluídos dos espaços de decisão.

O desenho institucional dos conselhos tem sido tratado como um fator explicativo importante da dinâmica desses espaços. Estudos empíricos focados nas regras de funcionamento de conselhos argumentam que as normas destas instituições participativas

1. Ao menos trinta artigos do texto constitucional expressaram preceitos que incentivaram experiências de gestão pública participativa. No que se refere à arquitetura da participação, a Constituição traçou princípios e diretrizes, tais como a cidadania como fundamento do Estado democrático (Artigos 1º, 5º, 8º, 15 e 17), os deveres sociais em questões coletivas (Artigos 205, 216, 225, 227 e 230) e o exercício da soberania popular (Artigos 14, 27, 29, 58 e 61), e também tratou da participação social como forma de gestão pública (Artigos 10, 18, 37, 74, 173, 187 e 231). Na institucionalização de mecanismos de participação nas políticas públicas, impulsionada pela Constituição de 1988, destaca-se como elemento da arquitetura da participação a descentralização administrativa com gestão participativa, em particular na seguridade social (Artigo 194), na saúde (Artigo 198), na assistência social (Artigo 203) e na educação (Artigo 206).

definem, por exemplo, quem pode participar, quem tem direito a voz e voto, o que deve ser discutido e como devem ocorrer os debates e a tomada de decisões (Faria e Ribeiro, 2010). Um pressuposto destas pesquisas é que o desenho institucional das esferas de participação impacta de forma decisiva os resultados, uma vez que define a quantidade de participantes e os critérios para a inclusão, os formatos e a qualidade das deliberações e a distribuição das informações entre os membros envolvidos (Fung, 2004). Com este pressuposto em mente, este artigo busca contribuir para o debate ao discutir o conceito de institucionalização a partir da análise dos conselhos nacionais de políticas públicas.[2]

Para definir o conceito de institucionalização, percorreram-se dois caminhos. Primeiramente, buscaram-se na literatura sobre instituições políticas e burocracia elementos que ajudassem a caracterizar uma organização inserida no Estado, mas que mantivessem sua autonomia. Neste contexto, pressupõe-se que espaços participativos institucionalizados têm necessariamente envolvimento na dinâmica burocrática do Estado, o que permite um canal de comunicação oficial com a estrutura administrativa, bem como possibilita a obtenção de orçamentos próprios. Ainda que as instituições participativas sejam espaços de interação entre Estado e sociedade, por sua inserção no aparato estatal e por ter como um de seus objetivos o auxílio na gestão de políticas públicas, elas ainda precisam se guiar por regras definidas para reger os comportamentos nesta esfera estatal. O segundo caminho foi identificar, na literatura sobre participação, aspectos comumente associados ao conceito de institucionalização.

Embora parta de esforços já feitos por Faria e Ribeiro (2010; 2011) e Souza, Teixeira e Lima (2012) para definir indicadores que permitissem aferir a institucionalização de conselhos, este artigo busca delimitar novos indicadores, ainda não explorados. Além disso, o artigo avança na tentativa de ponderar as variáveis de acordo com a importância conferida a elas na literatura e para a compreensão do objeto de estudo deste trabalho.

Para atingir os objetivos propostos, elencou-se um conjunto de indicadores, organizados em torno de três dimensões, que compõem o conceito de institucionalização aqui adotado para análise dos conselhos. As dimensões são: *i)* reconhecimento formal por parte do Estado de que o conselho é uma instância integrante do processo de tomada de decisões; *ii)* disponibilidade de recursos para a tomada de decisão; e *iii)* aprendizado

2. O trabalho está inserido em uma pesquisa mais ampla, realizada pela Diretoria de Estudos sobre Instituições, Estado e Democracia (Diest) do Ipea, que pretende identificar a institucionalização dos conselhos e seus possíveis impactos.

acumulado para o processo decisório. A partir disso, o trabalho operacionaliza o conceito e as variáveis consideradas para cada dimensão a partir das regras de funcionamento coletadas em atos normativos de 21 conselhos e três comissões nacionais. As variáveis foram conceituadas, sistematizadas e a cada uma foi atribuído um valor, resultando em um índice de institucionalização.

O artigo está divido em cinco seções, contando com esta introdução. A próxima seção discute a definição de institucionalização e elenca quais elementos importantes para pensar este conceito. Em seguida, detalha-se cada umas das variáveis apontadas pela literatura como componentes para um índice de institucionalização de conselhos gestores. A quarta seção apresenta os procedimentos utilizados para construir o índice de institucionalização. Por fim, as considerações finais dispõem acerca das possibilidades de utilização do índice para verificar as consequências da institucionalização dos conselhos e das diferenças entre conselhos mais ou menos institucionalizados.

2 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO

Embora a literatura sobre o tema recorra ao conceito de institucionalização para explicar diferenças entre conselhos, não há consenso quanto à maneira como o termo é usado. Neste artigo, propõe-se uma definição do conceito e apresentam-se variáveis que permitem mensurar objetivamente a institucionalização dos conselhos. As autoras acreditam que esse esforço contribui para comparações entre conselhos em trabalhos futuros, bem como para a avaliação do papel que a institucionalização desempenha na dinâmica participativa dos conselhos. As variáveis foram identificadas a partir da literatura e permitem a comparação entre vários casos, propiciando uma compreensão mais ampla sobre como a institucionalização pode ser utilizada para explicar diferentes resultados de participação.

A primeira característica que ajuda a pensar a participação institucionalizada é que ela parece se contrapor a uma participação supostamente mais livre, baseada em manifestações coletivas ou individuais, protestos e passeatas, em que os atores e movimentos sociais constroem suas próprias identidades e estratégias de ação de maneira mais espontânea. Quando institucionalizada, a interação ocorre estruturada por regras formalizadas em atos normativos, tornando-se previsível ainda que não estanque. Esta previsibilidade pode ser deduzida do próprio conceito de instituições, definidas como

um conjunto de regras formais ou informais que norteiam as ações dos indivíduos. Estas regras dizem respeito ao que pode ser feito, por quem, quando e como (North, 1990).

Os conselhos e outras instituições participativas são organizações cujo funcionamento se estrutura por regras formalizadas em estatutos, regimentos e outros documentos orientadores. Este processo de formalização é importante para a institucionalização dos conselhos, na medida em que sua permanência no tempo está não só vinculada a sua legitimidade frente a atores sociais e estatais (Lüchmann, 2009), mas também fortemente relacionada ao seu ancoramento legal.

Outro aspecto relevante a ser considerado quando se analisa a institucionalização da participação tem a ver com a incursão de características burocráticas na interação entre sociedade e Estado. O termo burocrático é aqui utilizado de acordo com algumas características da burocracia definidas por Weber (2004), tais como: a profissionalização da atividade – neste trabalho entendida como a existência de um corpo de servidores designado para tratar especificamente do conselho; a qualificação do corpo profissional para as atividades relacionadas à interação entre Estado e sociedade; objetividade na execução dos trabalhos administrativos; regras racionalmente definidas; e centralização dos meios de serviço. Entende-se, a partir destes aspectos, que maior burocratização – no sentido que Weber deu ao termo – equivale a maior institucionalização.

O contato com a burocracia impacta as dinâmicas associativas ao restringir a atividade espontânea e informal. Como instâncias pertencentes à estrutura da administração pública, a atividade dos conselhos é restrita ao que está estabelecido por lei ou pelas regras formais – o que não acontece necessariamente com a participação não institucionalizada inserida no âmbito privado ou no âmbito público não estatal.[3] A partir do momento em que começam a participar de espaços institucionais como os conselhos, portanto, os atores participantes precisam se adequar a regras que limitam e direcionam a interação. A participação nestas instâncias tem a vantagem de ampliar a capacidade de incidência direta naquelas políticas que os movimentos sociais e as organizações da sociedade civil reivindicam. De fato, pesquisas empíricas apresentam evidências de que a participação em conselhos é vista como estratégica para alguns atores sociais (Carlos, 2011; Abers,

3. Entre os princípios da administração pública, constantes no Artigo 37 da Constituição, está o princípio da legalidade. É com base na interpretação deste princípio que se estrutura o entendimento que o Estado só pode atuar conforme a lei. Já o artigo 5º é que traz a ideia que "no âmbito privado é permitido fazer tudo o que não contrarie a lei". Isto vem no inciso II: "Ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei".

Tatagiba e Serafim, 2011). Estes ganhos, contudo, estão atrelados ao custo de se ajustar à lógica burocrática da gestão pública no momento da interação com o Estado.

A burocratização e o contato com a burocracia não implicam, contudo, que haja um engessamento dos processos. Conforme observa Avritzer (2009), duas características das instituições participativas são o experimentalismo e a flexibilidade das regras que as regem. Por serem inovações institucionais, estas instituições precisam encontrar o melhor jeito de cumprir seus objetivos, identificando distorções no processo de formulação participativa de políticas públicas e adaptando-se a situações não previstas nas regras. No caso dos conselhos, por serem espaços de inclusão da sociedade civil, estes possuem também a capacidade de incorporar modos organizativos que já são utilizados pelos movimentos e organizações sociais – como plenárias, modelos escalonados de consulta, entre outros – e formalizá-los. Dessa forma, ainda que impactados pela burocracia, os conselhos mantêm alguma autonomia, da qual decorre a possibilidade de alterar determinadas regras.

3 MENSURANDO A INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS CONSELHOS

A institucionalização dos conselhos é um processo de consolidação e formalização das regras, e de inserção na burocracia estatal, que fortalece a estrutura dos conselhos e sua capacidade de execução, sem comprometer sua relativa autonomia. Este processo, no entanto, diverge entre os conselhos e resulta, *grosso modo*, em diferentes capacidades administrativas e estruturas organizativas. Em alguns casos, as regras podem ser pouco efetivas, não produzindo os efeitos esperados. Em outros, as circunstâncias políticas podem minimizar ou potencializar os efeitos das regras ou a capacidade de inserção na burocracia. Tendo isso em mente, observaram-se três dimensões importantes para mensurar a institucionalização de um conselho: *i)* reconhecimento formal por parte do Estado de que o conselho é uma instância integrante do processo de tomada de decisões; *ii)* disponibilidade de recursos para esta tomada de decisão; e *iii)* aprendizado acumulado para o processo decisório.

3.1 Reconhecimento formal por parte do Estado

O reconhecimento dos próprios órgãos estatais de que o conselho é parte integrante do processo de tomada de decisões revela bastante sobre a institucionalização do conselho. As características formais relacionadas à institucionalização dos conselhos estão sob

responsabilidade do Estado, visto que é ele quem reconhece, em última instância, o poder de fala dos atores nestes espaços (Carneiro, 2006; Teixeira, 2000). Além disso, uma instância inserida na burocracia estatal que não participa dos processos vinculados à gestão governamental tem, em tese, poucos meios para atingir os seus propósitos de vocalização de demandas sociais para a formulação de políticas públicas. A capacidade de o conselho integrar o processo de gestão diz respeito ao que Almeida e Tatagiba (2012) chamam de inserção dos conselhos na rede estatal de produção de políticas públicas. Teixeira, Moroni e Marx (2009) também tratam desta questão ao considerar o risco de as instituições participativas se tornarem uma *institucionalidade paralela*, com pouca ou nenhuma permeabilidade nas instituições tradicionais do Estado.

O reconhecimento por parte do Estado foi analisado por meio de três aspectos, que podem variar de conselho a conselho: ato normativo de criação; caráter decisório; e vinculação a estatutos, políticas ou sistemas. A importância do ato normativo que cria o conselho tem a ver com a visão do conselho como uma nova institucionalidade participativa e com o estabelecimento do tipo de vinculação desta instância ao aparelho do Estado (Teixeira, 2000). Os conselhos nacionais estudados foram criados por lei, decreto ou portaria. Observando-se as diferentes características destes atos normativos, pode-se considerar o quanto cada um sinaliza o reconhecimento do Estado.

A criação de conselhos por meio de lei decorre das discussões públicas ocorridas ao longo dos anos 1980, consolidadas por meio da Constituição de 1988 e regulamentadas por leis posteriores (Teixeira, 2000). Considerou-se que conselhos criados por lei possuem maior grau de institucionalização na medida em que a lei é um ato normativo que cria direito novo (Di Pietro, 2010) e precisa de procedimentos próprios, como votação e aprovação pelo Poder Legislativo para ser aprovada, conferindo, consequentemente, maior estabilidade e potencial de continuidade ao conselho (Ipea, 2010).

O decreto é semelhante à lei no que se refere aos efeitos e ao conteúdo, no entanto, sua criação é mais simples que a lei, pois depende somente de decisão do chefe do Poder Executivo – no caso dos conselhos nacionais, do presidente da República. O decreto não cria novos direitos, apenas estabelece normas que detalham o que já foi criado pela lei. Por fim, a portaria expressa decisões de secretários, ministros ou outras autoridades abaixo do chefe do Executivo. Considerando que este tipo de norma pode ser extinto ou modificado mais facilmente que as leis e os decretos – leis somente são revogadas por

votação do Congresso Nacional e decretos podem ser revogados por atos do presidente da República, ao passo que as portarias podem ser extintas por ato de autoridades –, esta foi considerada como o ato normativo que atribui menor reconhecimento formal aos conselhos e, por conseguinte, menor institucionalização.[4]

O caráter decisório, se consultivo ou deliberativo, também pode ser considerado um indicador do potencial de assegurar que as decisões se tornem parte do processo burocrático. Os conselhos deliberativos se diferenciam quanto à capacidade de produzir decisões vinculantes sobre políticas e programas (Ipea, 2010), porque existe uma prerrogativa formal, definida pelas regras, de que estas decisões sejam observadas – pelo menos em teoria, uma resolução de um conselho deliberativo deve ser acatada pelos atores de fora do conselho, por exemplo. Os conselhos consultivos, por seu turno, trabalham com recomendações a serem consideradas pelos órgãos diretamente vinculados a eles ou por outros órgãos, os quais podem acatar as recomendações ou não. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2011), os conselhos consultivos têm o papel apenas de estudar e indicar possíveis formas de atender às demandas de suas áreas por meio de políticas, já os deliberativos podem decidir sobre a implantação e as formas de gestão de determinadas políticas públicas. Nesta perspectiva, os conselhos deliberativos são mais fortes institucionalmente que os conselhos consultivos, na medida em que o Estado lhes atribui um maior potencial de influência sobre as políticas públicas.

O último aspecto considerado com relação ao reconhecimento formal por parte do Estado tem a ver com a vinculação dos conselhos nacionais a estatutos, políticas nacionais ou sistemas, entendidos como formas de ação ou planos de atuação. O sistema nacional pode ser compreendido como um conjunto organizado e interligado de princípios, ações e instituições políticas ou sociais que se envolvem e se relacionam para a consecução de objetivos (Ferreira, 2008) – por exemplo, o Sistema Nacional de Saúde (SUS) visa garantir o acesso a serviços de saúde para toda a população. As autoras consideram que o sistema é a forma mais consolidada de organização de uma política, e, portanto, conselhos vinculados a um sistema foram considerados os mais institucionalizados.

4. É importante ressaltar que as autoras consideraram somente o poder vinculante do ato de criação, visto que uma rigidez excessiva na regulamentação das atividades do conselho poderia indicar mais engessamento que institucionalização, dificultando a capacidade de experimentação e aprendizado dos conselhos.

Planos ou políticas nacionais podem ser caracterizados como um conjunto de ações programadas que, a partir de princípios predefinidos, devem atuar sobre uma determinada área de política pública, atendendo às demandas e fomentando o desenvolvimento da área. Estas ações podem ser executadas em conjunto ou de forma isolada por diferentes órgãos da administração pública. Conselhos vinculados a um plano ou política nacional foram considerados de institucionalização intermediária, pois isso significa que o conselho participa do detalhamento das ações e diretrizes traçadas – independentemente se por um estatuto ou não.

Com relação ao estatuto, este pode ser compreendido como um documento formal que expressa os princípios que regem a área de política. Tendo em vista que estatutos têm caráter mais amplo e genérico, conselhos vinculados a estatutos foram considerados de baixa institucionalização, porque não há necessariamente um envolvimento direto na discussão e elaboração de políticas abrangentes. Conselhos que não estavam vinculados a um sistema, a uma política ou a um estatuto foram considerados os menos institucionalizados de todos, tendo em vista que isso pode indicar menos reconhecimento por parte do Estado e baixa capacidade de influência sobre políticas governamentais.

3.2 Recursos disponíveis para a tomada de decisão

A disponibilidade de recursos também está entre as condições necessárias para o cumprimento dos propósitos do conselho. Estes recursos podem ser materiais, organizacionais ou até mesmo se referirem às capacidades técnicas dos servidores que dão suporte ao espaço. Alguns destes recursos também estão formalizados, como a existência de uma secretaria executiva e a previsão de comissões de trabalho que permitam o aprofundamento dos debates. Esses foram os recursos considerados para a mensuração da institucionalização dos conselhos.

As comissões são um recurso organizacional relevante, pois permitem a diversificação dos temas de discussão (Cunha, 2009). Além disso, as comissões criam condições que aumentam a possibilidade de estabelecer relações igualitárias no interior dos conselhos. Isso porque elas têm como função esclarecer os conselheiros com informações técnicas necessárias ao debate, de modo a diminuir a assimetria informacional. De acordo com regimentos estudados por Faria (2007), as comissões devem ser convocadas sempre que os conselheiros sentirem necessidade de esclarecimento, e podem ajudar a evitar a hierarquização dos processos decisórios. Desse modo, percebe-se que as comissões

temáticas alimentam e subsidiam o debate, trazendo informações para a deliberação (Cunha, 2009; Ribeiro, 2011).

A secretaria executiva é o órgão do conselho responsável pela manutenção do funcionamento do colegiado, cuidando de toda a parte administrativa. Isso envolve: comunicar as datas e pautas das reuniões; produzir as atas; produzir e digitalizar documentação, como as resoluções; oferecer informações e subsídios para o funcionamento das reuniões, entre outras funções organizativas (Ribeiro, 2011). Assim, a previsão de uma secretaria executiva e de comissões temáticas foi considerada um indicador de existência ou não de recursos organizacionais necessários para o funcionamento dos conselhos e para a consecução de seus objetivos.

3.3 Aprendizado acumulado

Além dos recursos materiais e organizacionais, o conhecimento acumulado com o tempo e a experiência pode contribuir para a otimização das atividades do conselho. O aprendizado técnico e organizacional, baseado em experiências prévias, aumentaria a capacidade dos conselhos de responder às exigências técnico-burocráticas da gestão de políticas públicas e, por extensão, a capacidade de intervir nas políticas formuladas segundo essa lógica. Tanto por isso, como mostram alguns estudos (Cunha, 2009; Cortes, 2002), é difícil avaliar a capacidade de conselhos recém-criados de influir sobre decisões políticas, tendo em vista que estes possuem pouco conhecimento institucional, o qual passa a existir ao longo do tempo.

No que se refere ao aprendizado organizacional acumulado, nem sempre é possível verificá-lo por meio dos atos normativos. Contudo, algumas informações presentes nestes documentos trazem informações sobre a frequência dos encontros e algumas das experiências com a organização de atividades relacionadas à política aos quais estão vinculados. Tendo como base estas informações, quatro aspectos foram observados no que tange ao aprendizado acumulado: o tempo de criação, a periodicidade das reuniões, a existência de conferências vinculadas ao conselho e a quantidade delas.

O tempo de existência é considerado uma medida que dá pistas sobre a capacidade dos conselhos de tornarem suas regras efetivas e sobre o possível conhecimento que sua estrutura permanente já acumulou. Nesta perspectiva, os conselhos mais antigos são considerados de maior institucionalização. Com relação à frequência das reuniões, esta

seria um indicador da rotinização das atividades do conselho e de capacidade organizacional e administrativa. Conselhos que se reúnem mais seriam mais capazes de produzir rotinas de trabalho que permitam o alcance dos objetivos estipulados e ao mesmo tempo gerariam maior acúmulo de experiência e conhecimento institucional. Nesse sentido, considerando-se as periodicidades semestral, trimestral, bimestral ou mensal, conselhos que se reúnem mensalmente foram considerados os mais institucionalizados.

A experiência com a organização de outras atividades relacionadas à formulação da política, como conferências nacionais, também seria um indicativo de aprendizado institucional, tanto pelo debate de novas questões em conjunto com o público participante das conferências quanto pela experiência organizacional. Supõe-se que conselhos que participam da organização de conferências conectam-se a outras formas de participação e aprendem com a experiência desta atividade.[5] Além disso, a vinculação a uma conferência também pode ser um indicativo de que o conselho possui capacidade estrutural para organizar um evento desta abrangência. Dessa maneira, conselhos que organizaram uma quantidade maior de conferências foram considerados mais institucionalizados que conselhos que não participaram da organização de conferências ou participaram da organização de um menor número de conferências.

Em suma, a institucionalização do conselho pode ser entendida como a capacidade de o conselho responder às exigências burocráticas do processo de gestão de políticas públicas, sendo capaz de inserir-se nele nas suas diferentes etapas. Para isso, é necessária a formalização de procedimentos que passam a ser rotineiros ao longo do tempo, o reconhecimento estatal do papel do conselho na formulação de políticas públicas, a posse de recursos físicos e organizacionais, além do aprendizado resultante dos trabalhos desenvolvidos. Cabe ressaltar que institucionalização não é aqui entendida como sinônimo de sucesso ou efetividade do conselho. No máximo, a institucionalização indicaria um potencial maior ou menor de que este seja efetivo. Avaliar a efetividade em si requereria investigar outras variáveis, como o contexto político e associativo no qual o conselho está inserido, dinâmicas internas e resultados da participação (Avritzer, 2009).

5. As conferências, de um modo geral, contam com a participação ativa dos conselhos nacionais. De acordo com pesquisa desenvolvida pelo Ipea (Souza *et al*., 2013), entre 69 conferências típicas realizadas entre 2003 e 2011, 84% contaram com a atuação de ao menos um conselho. A mesma pesquisa também identificou que em 83% das conferências tinham cotas que reservavam vagas para delegados natos, em especial para integrantes de conselhos e de comissões organizadoras de conferências.

4 ÍNDICE DE INSTITUCIONALIZAÇÃO

Tendo em vista comparar os conselhos quanto à institucionalização, as autoras elaboraram um índice baseado na combinação e ponderação das variáveis mencionadas na seção anterior. A finalidade é tratar de forma objetiva e simplificada a institucionalidade dos conselhos, entendendo um índice como uma forma de sintetizar diversas informações e medidas do "fenômeno" em uma única variável (Mingoti, 2005). Foram considerados na construção do índice 21 conselhos e três comissões nacionais de políticas públicas.[6] Estas instâncias foram selecionadas de acordo com três critérios: centralidade em suas áreas de políticas públicas, presença de sociedade civil em sua composição e criação por ato normativo de abrangência ampla. As variáveis, transformadas em indicadores da institucionalização dos conselhos, foram coletadas, em sua maioria, por meio de atos normativos e regimentos internos dos conselhos. Informações sobre sistema, política, plano ou estatuto ao qual o conselho está vinculado foram coletadas a partir dos atos normativos que regulam estes modelos de organização da política. Informações sobre conferências e sua quantidade foram retiradas dos documentos convocatórios destes processos.

O índice proposto organiza as variáveis de acordo com as três dimensões apresentadas na seção anterior: reconhecimento do Estado, recursos disponíveis e aprendizado acumulado. Vale ressaltar que as divisões são apenas uma estratégia de análise; na prática, as autoras reconhecem que as variáveis se relacionam e transitam entre as três dimensões.[7] O quadro 1 resume o processo de elaboração do índice, apresentando as variáveis e as pontuações associadas.

6. Esses conselhos e comissões foram os mesmos investigados na pesquisa *Conselhos nacionais: perfil e atuação dos conselheiros*, realizada pelo Ipea entre 2010 e 2011, cujo relatório final está disponível em sua página eletrônica: <http://goo.gl/E8MRJG>.

7. Observa-se, por exemplo, que o reconhecimento pelo Estado e o aprendizado são duas dimensões que se "alimentam", uma vez que um maior reconhecimento por parte do Estado oferece mais chances para os conselhos experimentarem a participação naquela área temática. Este trânsito pode ser exemplificado pela existência de um sistema de política que requer a participação do conselho na política, o que indica uma maior institucionalidade do conselho proporcionada pelo reconhecimento pelo Estado. Ao mesmo tempo, a existência deste sistema proporciona uma maior "rotinização" das atividades do conselho, ampliando a experiência com a temática e com os processos de tomada de decisão.

QUADRO 1
Dimensões, variáveis e pontuação para elaboração do índice de institucionalização dos conselhos nacionais

Dimensão	Variáveis	Indicativos de institucionalização – como cada variável impacta a institucionalização dos conselhos	Pontuação
Reconhecimento por parte do Estado	Tipo de ato normativo de criação/ regulamentação	A depender do ato normativo de criação, o conselho pode ter maior ou menor estabilidade. Mais reconhecido pelo Estado, em ordem decrescente, é o conselho criado por lei, seguido pelo criado por decreto e por portaria.	0. Não tem informação/regra sobre o ato normativo de criação/ regulamentação 1. Portaria 2. Decreto 3. Lei
	Caráter decisório	Quanto maior o potencial de influência nas políticas públicas, mais reconhecido pelo Estado é o conselho.	0. Sem informação sobre o caráter decisório do conselho 1. Consultivo 2. Deliberativo
	Política vinculada	A existência de uma política vinculada indica um maior reconhecimento pelo Estado. Considera-se que o sistema é a forma mais consolidada de organização da política que pode estar associada a um conselho, seguido pelo plano nacional de política e pelo estatuto.	0. Não tem política vinculada 1. Estatuto 2. Política ou plano nacional 3. Sistema
Recursos (estrutura) disponíveis para a tomada de decisão	Secretaria executiva	Existência de secretaria executiva indica presença de recursos disponíveis para a tomada de decisão.	0. Não tem informação/regra sobre a existência de secretaria executiva 1. Tem secretaria executiva
	Comissões temáticas	Existência de comissões temáticas indica mais recursos disponíveis para a tomada de decisão.	0. Não tem informação/regra sobre a presença de comissões temáticas 1. Tem comissões temáticas
Aprendizado acumulado	Tempo de criação	Quanto mais antigo, mais tempo teve o conselho para acumular conhecimento.	0. Não tem informação/regra sobre a data de criação 1. Conselhos com até dez anos (criados entre 2001 e 2008) 2. Conselhos com idade entre onze e 21 anos (criados entre 1990 e 2000) 3. Conselhos com 22 anos ou mais (criados antes de 1990)
	Periodicidade das reuniões	Maior frequência de reuniões favorece produção de rotinas de trabalho.	0. Não tem informação sobre a periodicidade das reuniões 1. Semestral 2. Trimestral 3. Bimestral 4. Mensal
	Conferência	O envolvimento na organização de conferências indica a possibilidade de conexão a outras formas de participação, o que traz aprendizado.	0. Sem conferência 1. Com conferência
	Número de edições da conferência	Quanto mais edições de conferência(s) já tiverem ocorrido, maior o aprendizado acumulado.	1. Uma edição 2. Duas edições 3. Três edições 4. Quatro edições ou mais

Elaboração das autoras.

Para operacionalizar o índice, a pontuação recebida em cada uma das variáveis elencadas no quadro 1 foi ponderada de acordo com a sua influência para uma maior ou menor institucionalização dos conselhos. Esta valorização atribuída foi somada, dividida pela pontuação máxima possível (vinte pontos) e ponderada na escala de zero a dez, para facilitar a análise dos dados. A expressão a seguir resume o processo de ponderação.

$$\frac{(\textit{Tipo de ato normativo} + (\textit{Caráter decisório} \times 3/2) + \textit{Política vinculada} + (\textit{Presença de conferência nacional} + (\textit{Quantidade de edições de conferências}/2)) + (\textit{Periodicidade das reuniões} \times 3/4) + \textit{Tempo de criação do conselho} + \textit{Secretaria executiva} + \textit{Comissões temáticas}) \times 10}{20}$$

É preciso ressaltar alguns aspectos relacionados à pontuação atribuída às variáveis e ao cálculo proposto para o índice. De acordo com o quadro 1 e com a equação utilizada para calcular o índice, cada variável pode alcançar a pontuação máxima três. Isto não se aplicava apenas para duas variáveis: *secretaria executiva* e *comissões temáticas*, que recebem pontuação zero ou um. Esta medida foi adotada porque as autoras consideram que estas variáveis devem ter uma pontuação menos expressiva no cálculo proposto, uma vez que elas pouco variam entre os conselhos: 22 possuem secretaria executiva e 23, comissões temáticas. Desse modo, atribuir a essas duas variáveis a pontuação máxima três, seria uma forma de penalizar demasiadamente os conselhos que não têm a informação em suas regras sobre a existências destes órgãos.[8]

As demais variáveis foram ponderadas de modo que a pontuação máxima de cada uma delas fosse três pontos. É o caso da variável *conferência*, que recebe pontuação mínima igual a um, quando possui conferência correlata, e máxima igual a quatro, quando já realizou quatro ou mais edições. Na equação, o número de edições é dividido por dois e é somado pela existência da conferência: *presença de conferência nacional* + (*quantidade de edições de conferências*/2). O mesmo ocorre com as variáveis *caráter decisório* e *periodicidade das reuniões*. A primeira recebe a pontuação máxima dois e a segunda, quatro. Na equação, os valores atribuídos são recalculados, mantendo-se como referência a escala três: *caráter decisório* x 3/2; e *periodicidade das reuniões* x 3/4.

8. A Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil não tem em suas regras informações sobre a existência de uma secretaria executiva e o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana não tem informação sobre os dois órgãos de apoio do conselho.

Vale ainda ressaltar que, para todas as variáveis, a ausência de informação sobre a regra que diz respeito ao aspecto avaliado foi pontuada como *zero*, sinalizando a concepção de que a ausência de regras é sinônimo de menor institucionalização, menor formalidade e menos clareza em relação aos códigos de conduta dentro do espaço de participação.

A tabela 1 apresenta a pontuação atribuída a cada conselho, na ordem crescente de institucionalização.

TABELA 1
Índice de institucionalização dos conselhos e comissões nacionais

Conselho/comissão	
Conselho Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil	2,63
Conselho Nacional do Turismo	3,25
Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca	4,88
Comissão Nacional de Política Indigenista	5,13
Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável	5,50
Comissão Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais	5,75
Conselho Nacional dos Direitos do Idoso	5,75
Conselho Nacional de Segurança Pública	5,88
Conselho Nacional de Economia Solidária	6,00
Conselho Nacional de Política Cultural	6,00
Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial	6,38
Conselho Nacional de Juventude	6,50
Conselho Nacional de Previdência Social	6,50
Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Humana	6,63
Conselho Nacional de Combate à Discriminação/LGBT	7,13
Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência	7,13
Conselho Nacional das Cidades	7,25
Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional	7,38
Conselho Nacional de Recursos Hídricos	8,13
Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente	8,50
Conselho Nacional dos Direitos da Mulher	8,50
Conselho Nacional do Meio Ambiente	9,00
Conselho Nacional de Assistência Social	9,50
Conselho Nacional de Saúde	9,50
Média	6,61

Elaboração das autoras.

Conselhos menos institucionalizados foram, em sua maioria, aqueles criados a partir de 2003, por decreto ou portaria; são consultivos ou não possuem regras que informem sobre seu caráter decisório. Quando possuem conferência correlata, esta ocorreu apenas em uma edição; e não estão formalmente vinculados a uma política.

Os mais institucionalizados, por sua vez, são os criados por lei, deliberativos, que se vinculam a um sistema de política pública ou com uma política, já realizaram quatro ou mais conferências nacionais correlatas, se reúnem mensalmente, foram criados há mais de 22 anos e possuem secretaria executiva e comissões de trabalho nas suas estruturas organizativas. De acordo com a tabela 1, percebe-se que os conselhos mais institucionalizados são o de Saúde e o de Assistência Social. Este resultado é consonante com a literatura, que tem apontado estes conselhos como bastante consolidados e de grande importância no cenário político nacional, sendo seus formatos de funcionamento modelo para os demais conselhos e para a própria dinâmica da participação no país (Almeida, 2006).

Assim, os conselhos mais institucionalizados contam com maior reconhecimento por parte do Estado e, desse modo, podem participar mais e melhor do processo de gestão de políticas públicas. Além disso, têm mais capacidade de atuar dessa maneira, uma vez que possuem um maior aprendizado acumulado e mais recursos disponíveis.

Esses resultados, de um modo geral, sinalizam pistas em torno das potencialidades dos conselhos, relacionadas às suas regras de funcionamento, para atuarem junto ao Estado. Ou seja, cabe aqui lançar questões sobre as relações entre a institucionalização e os impactos nos resultados de participação, questionando-se que características institucionais dos conselhos permitem que eles funcionem de forma mais efetiva, democrática e inclusiva.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo em vista discutir a institucionalização dos conselhos, o artigo buscou oferecer uma definição do termo e identificar variáveis que permitissem mensurá-lo. A partir deste processo, foi criado um índice de institucionalização dos conselhos nacionais de políticas públicas. A institucionalização dos conselhos é um processo de consolidação e formalização das regras, bem como de inserção na burocracia estatal, que fortalece a estrutura dos conselhos e sua capacidade de execução, sem comprometer sua relativa autonomia. Neste artigo, as autoras argumentaram que este processo pode ser analisado a partir de três dimensões: reconhecimento por parte do Estado de que o conselho é uma instância integrante do processo de gestão de políticas públicas, disponibilidade de recursos organizacionais e físicos e aprendizado institucional.

A construção de um índice possibilitou comparar os conselhos nacionais quanto à sua institucionalização, sendo os conselhos com índices mais altos considerados os mais institucionalizados. O índice construído mostra que os conselhos que obtiveram maior pontuação coincidem com aqueles comumente destacados como os mais institucionalizados pela literatura, o que indica certo grau de consistência do índice.

De posse de um critério mais objetivo e seguro para avaliar diferenças nos graus de institucionalização, se torna possível verificar de forma mais precisa o efeito desta sobre os processos participativos. A intenção das autoras é utilizar esses dados para pesquisas futuras, considerando a institucionalização como uma variável independente. Diversos estudos buscam compreender como os conselhos se institucionalizaram, contudo, poucos conseguem comparar como diferentes graus de institucionalização estão associados a características do funcionamento dos conselhos. A maioria deles consegue comparar um número pequeno de espaços e chegar a conclusões com abrangência reduzida.

Se um pressuposto comum dos estudos sobre instituições participativas é que as normas condicionam o funcionamento dos espaços, poucos testes foram feitos para saber qual é a real associação entre regras e resultados de participação. O esforço das autoras de construção de um índice de institucionalização busca começar a pensar em que medida a "institucionalização importa".

REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca; TATAGIBA, Luciana; SERAFIM, Lizandra. A participação na era Lula: repertórios de interação em um Estado heterogêneo. *In:* ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 35., 2011, Caxambu, Minas Gerais. **Anais...** Caxambu: ANPOCS, 2011. Disponível em: <http://goo.gl/VBg9Xw>.

ALMEIDA, Débora Cristina Rezende. **Conselhos municipais de saúde e educação**: distintos padrões de participação política. 2006. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2006. Disponível: <http://goo.gl/lkJ4Rr>.

ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sobre o crivo da política: balanços e perspectivas. **Serviço social e sociedade**, n. 109, p. 68-92, jan.-mar. 2012. Disponível em: <http://goo.gl/hYjdLy>.

AVRITZER, Leonardo. **Participatory institutions in democratic Brazil**. Baltimore: The John Hopkins University Press. 2009.

CARLOS, Euzeneia. Movimentos sociais: revisitando a participação e a institucionalização. **Lua nova**, São Paulo, n. 84, 2011. Disponível em: <http://goo.gl/rQlS3r>.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. *In*: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). **Políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2006. v. 2. (Coletânea). Disponível em: <http://goo.gl/LjqjnB>.

CORTES, Soraya Maria Vargas. Participação de usuários nos conselhos municipais de saúde e de assistência social de Porto Alegre. *In*: PERISSINOTTO, Renato; FUKS, Mário (Orgs.). **Democracia**: teoria e prática. Rio de Janeiro: Relumbre Dumará; Curitiba: Fundação Araucária, 2002. p. 167-210.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins. **Efetividade deliberativa**: estudo comparado de conselhos municipais de assistência social (1997/2006). 2009. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Minas Gerais, 2009. Disponível em: <http://goo.gl/B6iztO>.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 23 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

FARIA, Cláudia Feres. 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, Leonardo. (Org.). **A participação social no Nordeste**. 1. ed. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2007.

FARIA, Claudia; RIBEIRO, Uriella Coelho. Entre o legal e o real: o que dizem as variáveis institucionais sobre os conselhos municipais de políticas públicas? *In*: AVRITZER, Leonardo (Org.). **A participação local no Brasil**. São Paulo: Editora Côrtes, 2010.

_____. Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. *In*: PIRES, Roberto Rocha Coelho. **A efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011. v. 7, p. 125-136.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Hollanda. **Novo dicionário da língua portuguesa**. 4. ed. Curitiba: Positivo, 2008. Disponível em: <http://sbsb4a/aurelio/>.

FUNG, Archon. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências. *In*: COELHO, Vera Schattan Ruas Pereira; NOBRE, Marcos (Org.). **Participação e deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: 34Letras, 2004. v. 1, p. 173-209.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de informações básicas municipais**: perfil dos municípios brasileiros. Rio de Janeiro: IBGE, 2012. Disponível em: <http://goo.gl/WyNXDV>.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Brasil em desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: 2010. v. 3. 575 p.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. O desenho institucional dos conselhos gestores. *In*: LYRA, Rubens Pinto; ROLIM, Marcos (Orgs.). **Participação e segurança pública no Brasil**: teoria e prática. João Pessoa: Editora da UFP, 2009.

MINGOTI, Sueli Aparecida. **Análise de dados através de métodos de estatística multivariada**: uma abordagem aplicada. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2005.

NORTH, Douglas. **Institutions, institutional change and economic performance**. United Kingdom: Cambridge University Press, 1990.

PIRES, Roberto Rocha Coelho (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011. Disponível em: <http://goo.gl/4BdRPI>.

RIBEIRO, Uriella Coelho. **Participação, inclusão e gênero**: um estudo sobre conselhos municipais de saúde. 2011. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Minas Gerais, 2011.

SOUZA, Clóvis Henrique Leite; TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves; LIMA, Paula Pompeu Fiuza. A construção da arquitetura da participação no Brasil: tendências e padrões observáveis em conferências e conselhos nacionais. *In*: INTERNATIONAL CONGRESS OF THE LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION, 30., 2012, San Francisco. **Anais...** San Francisco: Lasa, 2012.

SOUZA, Clóvis Henrique Leite *et al*. Conferências típicas e atípicas: um esforço de caracterização do fenômeno político. *In*: AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis Henrique Leite. **Conferências nacionais**: atores, dinâmicas participativas e efetividade. Brasília: Ipea, 2013.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Conselhos de políticas públicas: efetivamente uma nova institucionalidade participativa? **Revista pólis**, n. 37, São Paulo, 2000. Disponível em: <http://goo.gl/33OLpH>.

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves; MORONI, José Antonio; MARX, Vanessa. Políticas de participação e novas institucionalidades democráticas no contexto brasileiro recente. *In*: SERAFIM, Lizandra; MORONI, José Antônio (Orgs.) **Sociedade civil e novas institucionalidades democráticas na América Latina**: dilemas e perspectivas. São Paulo: Instituto Pólis/INESC, 2009.

VAZ, Alexander Cambraia Nascimento. Participação política, efeitos e resultados em políticas públicas: notas crítico-analíticas. **Opinião pública**, v. 17, n. 1, p. 163-205, jun. 2011. Disponível em: <http://goo.gl/ylbVzj>.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: Editora da UnB, 2004.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação
Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão
Everson da Silva Moura
Reginaldo da Silva Domingos

Revisão
Clícia Silveira Rodrigues
Idalina Barbara de Castro
Laeticia Jensen Eble
Leonardo Moreira de Souza
Marcelo Araujo de Sales Aguiar
Marco Aurélio Dias Pires
Olavo Mesquita de Carvalho
Regina Marta de Aguiar
Barbara Pimentel (estagiária)
Karen Aparecida Rosa (estagiária)
Tauãnara Monteiro Ribeiro da Silva (estagiária)
Wanessa Ros Vasconcelos (estagiária)

Editoração
Bernar José Vieira
Cristiano Ferreira de Araújo
Daniella Silva Nogueira
Danilo Leite de Macedo Tavares
Diego André Souza Santos
Jeovah Herculano Szervinsk Junior
Leonardo Hideki Higa

Capa
Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico
Renato Rodrigues Buenos

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Livraria do Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.
70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em adobe garamond pro 12/16 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Impresso em offset 90g/m^2
Cartão supremo 250g/m^2 (capa)
Brasília-DF

Missão do Ipea
Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.

ISSN 1415-4765

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Secretaria de Assuntos Estratégicos

GOVERNO FEDERAL BRASIL PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA