



Londrina PR, de 02 a 05 de Julho de 2019.

**III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:  
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS  
IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS  
III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

**Eixo: Gestão de Políticas Sociais**

**Reflexões sobre o perfil dos Conselhos Municipais de Londrina  
- PR**

Márcia Pastor<sup>1</sup>  
Eliane Cristina Lopes Brevilheri<sup>2</sup>  
Andreliane Godoy Maistrovicz<sup>3</sup>

**Resumo:**

Os conselhos são mecanismos de participação social para a gestão das políticas sociais instituídos constitucionalmente e implementados especialmente pelos municípios. O presente artigo apresenta reflexões sobre o perfil dos Conselhos Municipais de Londrina, destacando especialmente aspectos referentes a sua instituição e ao seu funcionamento. O levantamento documental foi realizado com base nos bancos de dados da Prefeitura Municipal de Londrina. Conclui-se que os conselhos municipais precisam se efetivar como espaços de participação da sociedade civil na formulação e avaliação de diversas políticas sociais e que há necessidade de dar publicidade às suas ações

**Palavras-chave:** Conselhos municipais. Gestão. Publicização. Londrina.

**Abstract:**

The councils are mechanisms of social participation for the management of social policies instituted constitutionally and implemented especially by the municipalities. This article presents reflections on the profile of the Municipal Councils of Londrina, highlighting especially aspects related to its institution and its functioning. The documentary survey was carried out based on the databases of the Municipality of Londrina. It is concluded that municipal councils need to be effective as spaces for the participation of civil society in the formulation and evaluation of various social policies and that there is a need to publicize their actions.

**Keywords:** Municipal councils. Management. Publishing. Londrina.

---

<sup>1</sup> Assistente Social, Professora Associada do Departamento de Serviço Social da Universidade Estadual de Londrina/UEL. Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo/PUC-SP. E-mail: [marcia.pastor64@gmail.com](mailto:marcia.pastor64@gmail.com)

<sup>2</sup> Assistente Social, Secretária de Saúde do Estado do Paraná (SESA). Doutora em Serviço Social e Política Social pela Universidade Estadual de Londrina/UEL. E-mail: [amaurieliane@bol.com.br](mailto:amaurieliane@bol.com.br)

<sup>3</sup> Assistente Social, graduada em Serviço Social pela Universidade Estadual de Londrina/UEL. Discente de Pós-Graduação em Educação de Jovens e Adultos/UEL. E-mail: [andreliane.godoy@uel.br](mailto:andreliane.godoy@uel.br)



## 1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu mecanismos de participação social para a gestão das políticas sociais visando propiciar maior espaço para que a sociedade civil pudesse exercer o controle social sobre as ações do Estado, pautada na perspectiva da ampliação da cidadania e da democratização. Dentre estes mecanismos destacam-se os conselhos gestores e conselhos de direitos, instituídos nas três esferas de governo (nacional, estadual e municipal).

A partir dos anos noventa do século XX surgem as primeiras experiências institucionais especialmente nos municípios, respaldadas pela diretriz constitucional da descentralização político-administrativa e pelas legislações infraconstitucionais. Apesar deste arcabouço jurídico, o contexto da implementação dos conselhos foi marcado, contraditoriamente, por entraves oriundos, dentre outros, do próprio governo brasileiro, que passou a adotar um programa neoliberal visando promover o ajuste fiscal com o consequente enxugamento do Estado e de suas funções, algumas das quais repassadas para a sociedade, em uma tentativa de redirecionar a relação Estado-Sociedade sob a égide da solidariedade e da governabilidade (KRÜGER, 2008).

Entretanto, a partir do início do século XXI, verificou-se novo impulso para a criação e fortalecimento dos conselhos gestores de políticas públicas e também para os conselhos de direitos.

A implementação dos conselhos pode ser observada notadamente no âmbito municipal. Em Londrina, segundo maior município do Paraná, com 503.548 habitantes (conforme estimativa populacional do IBGE/2016), até o mês de abril do ano de 2017 estavam registrados 25 conselhos municipais, de acordo com dados publicados no site oficial da Prefeitura.

O presente artigo apresenta reflexões sobre o perfil dos Conselhos Municipais de Londrina, destacando especialmente aspectos referentes a sua instituição e ao seu funcionamento.

Os dados constantes deste perfil são oriundos de uma pesquisa mais ampla desenvolvida no período compreendido entre maio de 2017 e outubro de 2018 que abordou os conselhos municipais e seu potencial deliberativo. A revisão bibliográfica priorizou estudos avaliativos sobre o surgimento, as inovações, os resultados e os impasses deste modelo institucionalizado de participação. O levantamento documental foi realizado com base nos bancos de dados disponibilizados pública e eletronicamente pela Prefeitura Municipal de Londrina. Foram consultadas as leis de criação e de alteração dos referidos



conselhos e seus regimentos internos a fim de conhecer sua natureza (deliberativa ou consultiva), sua estrutura organizacional e os mecanismos de efetivação dos processos deliberativos.

Este artigo aponta resultados da referida pesquisa, contextualizando o surgimento dos conselhos municipais de Londrina em consonância com a conjuntura nacional e assinalando as principais características dos conselhos pesquisados.

Entende-se que os conselhos proporcionam espaços de interlocução entre o Estado e setores organizados da sociedade civil. Entretanto, trata-se de uma inovação institucional que convive com as determinações históricas da administração pública e com as orientações políticas-econômicas dos governos, nem sempre empenhados efetivamente com a democratização da gestão.

Ainda assim, discutir estas experiências de controle social torna-se mais emblemática no contexto recente do Estado Brasileiro que, além de não respeitar os mecanismos de gestão instituídos, tais como conselhos e conferências, vem impondo obstáculos ao seu funcionamento, em uma clara tentativa de esvaziar tais espaços de participação e de controle social.

## **2. OS CONSELHOS COMO MECANISMOS DE DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO**

A Constituição Federal de 1988, aprovada em um contexto de intensa mobilização social, reconheceu diversos direitos sociais e estabeleceu a descentralização político-administrativa e a participação da população como diretrizes para a gestão das políticas sociais, com o intuito de se contrapor as formas autoritárias e burocráticas de gestão, características do período ditatorial.

[...] a nova Carta Magna ficou conhecida como a “Constituição Cidadã” pelo fato de, entre outros avanços, ter incluído em seu âmbito mecanismos de participação no processo decisório federal e local. Com referência à participação direta, a Constituição destaca o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular. Já no tocante à democracia participativa, estabelece os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, nos níveis municipal, estadual e federal, com representação do Estado e da sociedade civil, indicando que as gestões das políticas da Seguridade Social, da educação e da criança e do adolescente deveriam ter caráter democrático e descentralizado. (ROCHA, 2008, p. 136).

A proposição dos conselhos não era nova. De acordo com Gohn (2006), nos anos de 1960 e 1970 foram criados conselhos comunitários, geralmente por iniciativa governamental, visando mediar relações com os movimentos sociais. Ainda na década de 1970 surgiram os conselhos populares, implementados pelos próprios movimentos populares, cuja atuação se estendeu até a década de 1980. Somente a partir da década de 1990 começaram a ser formados os conselhos temáticos e de direitos, com um modelo



diferenciado, visto que instituídos formalmente pelo poder público, mas com participação da sociedade civil – e por isso, denominados por vezes como canais de participação institucional. A autora adverte, entretanto, que

O debate sobre os conselhos como instrumento de exercício da democracia é um tema da agenda de propostas para a gestão pública, tanto entre os setores liberais como os da esquerda. A diferença é que eles são pensados, pelos liberais, como instrumentos ou mecanismos de colaboração, e, pela esquerda, como vias ou possibilidades de mudanças sociais no sentido de democratização das relações de poder (GOHN, 2006, p. 6).

A perspectiva democrática fundamenta a proposição dos conselhos. De acordo com Raichelis (2006, p. 110),

Os conselhos, nos moldes definidos pela Constituição Federal de 1988, são espaços públicos com força legal para atuar nas políticas públicas [...]. A composição plural e heterogênea, com representação da sociedade civil e do governo em diferentes formatos, caracteriza os conselhos como instâncias de negociação de conflitos entre diferentes grupos e interesses, portanto, como campo de disputas políticas, de conceitos e processos, de significados e resultantes políticos. [...] são canais importantes de participação coletiva, que possibilitam a criação de uma nova cultura política e novas relações políticas entre governo e cidadãos.

Entretanto, na transição entre os séculos XX e XXI, as tentativas de efetivação dos mecanismos participativos conviveram com a adoção de propostas de desregulamentação dos avanços constitucionais. A adoção dos princípios neoliberais pelo governo brasileiro, mesmo não se contrapondo às propostas de gestão democrática, buscou reduzir a participação (e seu principal instrumento, os conselhos) a um recurso meramente gerencial ou, então, transformá-los em órgãos de parceria e/ou colaboração com o Estado.

Porém, “ainda que se apontem muitas contradições e se verifique a reprodução de elementos de uma cultura política conservadora, é inegável o avanço democrático que esses colegiados estão proporcionando”. (KRÜGER, 2008, p. 76).

Na mesma direção, Lavallo (2011) afirma que o ideário participativo ganhou novo impulso a partir de 1988, especialmente com a regulamentação dos conselhos como estratégia de gestão para as políticas sociais.

A criação de conselhos gestores de políticas nas áreas de saúde, habitação, direitos da criança e do adolescente, e educação, consideradas estratégicas pela Constituição, estimulou a proliferação de dezenas de outros conselhos nas mais diversas áreas (LAVALLE, 2011, p. 35)

Cabe mencionar que, além dos conselhos gestores, foram instituídos conselhos de direitos, a exemplo de mulheres, idosos, pessoas com deficiência, jovens, entre outros. Apesar da possibilidade de iniciativas locais, estes conselhos foram previstos, majoritariamente, em legislações nacionais. Para Teixeira; Souza; Lima (2012, p. 59-60),

Em um contexto de multiplicidade de públicos, tais conselhos podem contribuir para que os grupos marginalizados se insiram em esferas potencialmente mais abertas aos interesses já previamente dialogados na sociedade civil. Além disso, a partir dessa abertura, podem ser construídas estratégias para a transversalização das demandas.



A partir do século XXI, diversas pesquisas indicam o incremento de instituições participativas com o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (ROCHA, 2008; CORTES, 2011; LAVALLE, 2011; SOUTO; PAZ, 2012; TEIXEIRA, SOUZA, LIMA, 2012).

Estudo elaborado por Rocha (2008) registra que o Governo Federal investiu na abertura de espaços institucionalizados de participação social, especialmente na Administração Pública Federal, visando ampliar a interlocução com a sociedade civil.

[...] durante a primeira gestão do Governo do Presidente Lula, onze novos conselhos vinculados às políticas públicas e à defesa de direitos foram criados. Informações do Governo Federal revelam ainda que, em janeiro de 2007, a Administração Pública Federal contabilizava cerca de 40 conselhos nacionais que contemplavam na sua composição representantes de organizações da sociedade civil. (ROCHA, 2008, p. 146).

Uma pesquisa coordenada pelo Instituto Pólis (Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais) e pelo INESC (Instituto de Estudos Socioeconômicos) revelou que, no ano de 2010, já haviam 71 Conselhos Nacionais instituídos (SOUTO; PAZ, 2012).

A ampliação dos conselhos pode ser constatada, sobretudo, no âmbito municipal. Cortes (2011), a partir dos dados da pesquisa MUNIC/IBGE de 2009, destaca a existência de conselhos em percentuais significativos nos municípios brasileiros, tais como: Conselhos de Assistência Social estavam organizados em 99,3% dos municípios; Conselhos Tutelares em 98,3%; Conselhos Municipais de Saúde em 97,3% e Conselhos de Defesa de Direitos de Crianças e Adolescentes em 91,4%, só para destacar os maiores índices.

A diversidade de experiências dos conselhos como mecanismos de gestão das políticas sociais, desde o contexto pós-constituinte, tem motivado a realização de inúmeros estudos avaliativos. O caráter deliberativo dos conselhos, bem como sua representatividade e efetividade, têm se constituído nos principais eixos analíticos destes trabalhos.

Conhecer a configuração dos conselhos existentes em um município de grande porte, do Estado do Paraná, pode proporcionar as bases iniciais para o desenvolvimento de pesquisas de maior amplitude.

### **3. PERFIL DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE LONDRINA-PR**

Conforme indicado anteriormente, os municípios se constituíram como lócus privilegiado para a implantação dos conselhos, tendo em vista a normatização em diversas políticas públicas.



Em consonância com o objetivo e procedimentos metodológicos propostos pelo estudo, o levantamento documental identificou, inicialmente, a existência de vinte e cinco Conselhos Municipais em Londrina, a saber:

### **Quadro 1 – Conselhos Municipais em Londrina/PR, 2017**

1. Cultura de Paz
2. Juventude
3. FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação)
4. Alimentação Escolar
5. Assistência Social
6. Ciência e Tecnologia
7. Políticas Públicas sobre Álcool e Outras Drogas
8. Contribuintes
9. Cultura
10. Educação
11. Desenvolvimento Rural
12. Promoção da Igualdade Racial
13. Saúde
14. Turismo
15. Direitos da Criança e do Adolescente
16. Direitos da Mulher
17. Direitos da Pessoa com Deficiência
18. Direitos dos Idosos
19. Trabalho Emprego e Renda
20. Meio Ambiente
21. Segurança Alimentar
22. Cidade
23. Proteção e Defesa do Consumidor
24. Conselho de Transparência
25. Saneamento

Elaborado pelos autores (2019). Fonte: LONDRINA, 2017.

Importa esclarecer que, embora constasse no site oficial da Prefeitura, verificou-se que o Conselho Municipal da Cidade não estava devidamente legalizado e nem em funcionamento durante o período da pesquisa. O projeto de lei de criação do referido conselho estava em tramitação durante vários anos na Câmara Municipal (SANCHEZ, 2018).

A pesquisa também revelou que, embora não constasse na relação geral dos conselhos no site da Prefeitura, foi constatada a existência do Conselho Municipal de Habitação, criado em 2008 e em pleno funcionamento, conforme dados disponíveis no site da Companhia de Habitação de Londrina (COHAB-LD)<sup>4</sup>.

Sendo assim, este estudo baseou-se em 25 conselhos municipais, considerando o Conselho Municipal de Habitação ao invés do Conselho Municipal da Cidade.

<sup>4</sup> Disponível em: <http://cohabld.londrina.pr.gov.br/index.php/conselho-mun-de-habitacao> . Acesso em 10 de março de 2018



Identificados os conselhos existentes no município, realizou-se levantamento das leis que os instituíram e dos documentos que expressam o funcionamento dos referidos conselhos e que permitem identificar o seu perfil.

Para facilitar a visualização quanto às datas de **criação**, estas foram agrupadas pelas décadas em que ocorreram, conforme demonstrado no Quadro 1, a seguir.

**Quadro 2 - Leis de criação dos Conselhos Municipais (C.M.) de Londrina**

1990 a 1999	2000 a 2009	2010 a 2017
C.M. de Direitos da Criança e do Adolescente - Lei Nº 4.742 de 16 de julho de 1991	Conselho de Alimentação Escolar - Nº 8.223, em 31 de agosto de 2000	C.M. de Saneamento - Lei Nº 10.967, de 26 de julho de 2010;
C.M. do Meio Ambiente - Lei N º 4.806 de 10 de outubro de 1991	C.M. dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência – Lei Nº 8.693, de 14 de janeiro de 2002	C.M. de Segurança Alimentar e Nutricional de Londrina – Lei Nº 11.296, de 31 de agosto de 2011
C.M. de Saúde – Lei Nº 4.911, em 27 de dezembro de 1991	C.M. de Ciência e Tecnologia – Lei Nº 8.816, de 20 de junho 2002	C.M. de Políticas Públicas para Juventude – Lei Nº 11.515, de 23 de março de 2012
C.M. de Desenvolvimento Rural - Lei Nº 6.001, de 19 de dezembro de 1994	C.M. de Educação – Lei Nº 9.012, de 23 de dezembro de 2002	C.M. de Política Cultural – Lei Nº 11.535, de 09 de abril de 2012
C.M. de Assistência Social – Lei Nº 6.007, de 23 de dezembro de 1994	C.M. de Defesa e Proteção do Consumidor – Lei Nº 9.291, de 22 de dezembro de 2003	C.M. de Transparência e Controle Social – Lei Nº 11.777, de 19 de dezembro de 2012.
C.M. de Apoio à Comunidade Negra de Londrina – Lei Nº 6.587, de 21 de maio de 1996	C.M. de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) - Lei Nº 10.220, de 15 de maio de 2007	
C.M. de Turismo – Lei Nº 7.133, de 05 de setembro de 1997	C.M. de Políticas sobre Álcool e Drogas - Lei Nº. 10.273, de 13 de julho de 2007	
C.M. de Contribuintes - Lei Nº 7.303/1997	Conselho Municipal de Habitação – Lei N º 10.278, de 18 de julho de 2007	
C.M. dos Direitos da Mulher – Lei Nº 7.562, de 23 de outubro de 1998	C.M. da Cultura de Paz – Lei Nº 10.388, de 19 de dezembro de 2007	
C.M. do Idoso - Lei Nº 7.841, de 20 de setembro de 1999.	C.M. de Trabalho, Emprego e Renda – Lei Nº 10.561, em 07 de novembro de 2008.	

Elaborado pelos autores (2019).

Importa inicialmente destacar que, no âmbito dos municípios, a criação dos conselhos deu-se de forma majoritária em períodos imediatamente subsequentes à



promulgação das leis federais que instituíram as respectivas políticas e que previram a criação destas instâncias colegiadas nas três esferas governamentais.

Como já mencionado neste trabalho, a partir dos anos 1990 iniciou-se o processo de implantação dos conselhos, seja por pressão da sociedade em garantir a efetivação dos mecanismos institucionais de participação, seja pela ação dos estados e municípios, considerando que a instituição dos conselhos, em diversas políticas, se tornou requisito para a celebração de convênios e habilitação às transferências de recursos da esfera federal.

Em Londrina esse processo se deu em sintonia com os demais municípios brasileiros. Como pode ser observado, 40% dos conselhos de Londrina foram instituídos nos anos 1990 e outros 40% na década seguinte. Observa-se que, ainda na primeira década, além dos conselhos gestores (saúde, assistência social), também foram implantados conselhos de defesa de direitos (criança e adolescente, de apoio à comunidade negra, às mulheres e aos idosos).

Contudo, no período de 2000 a 2009, chama a atenção a implantação de diferentes conselhos na área da educação (CAE, Ciência e Tecnologia, Educação, FUNDEB), embora a lei de regulamentação da política de educação (Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDBE) tenha sido aprovada desde 1996.

Percebe-se também uma relativa autonomia do município para a instituição de conselhos cujos conteúdos referem-se às especificidades locais, de cunho social, político e/ou econômico, tais como os conselhos de Desenvolvimento Rural, de Turismo, da Cultura da Paz e de Política Cultural.

Cabe registrar que, no decorrer destas três décadas, várias leis que instituíram os conselhos foram atualizadas, promovendo alterações nas funções, nas composições e inclusive na própria denominação do conselho. A partir de 2007, por exemplo, o Conselho de Apoio à Comunidade Negra passou a ser denominado como Conselho Municipal de Promoção da Igualdade Racial (conforme Lei nº 10.185, de 27/03/2007).

Retomando a apresentação dos dados coletados, ressalta-se que as normatizações específicas de cada política pública vão delimitar a natureza dos conselhos (consultivos ou deliberativos), seus objetivos, sua estrutura, funcionamento, sua composição (quem pode participar) e representação (governamental e não governamental), dentre outros elementos.

No que tange à **natureza**, a maioria dos conselhos estudados (68%) são deliberativos, enquanto 32% tem natureza consultiva, normativa, propositiva e de orientação.



Os conselhos deliberativos de Londrina atuam nas áreas de: política de álcool e drogas, de alimentação escolar, direitos da criança e do adolescente, assistência social, cultura, educação, habitação, juventude, mulher, saúde, transparência e controle social, desenvolvimento rural, idoso, meio ambiente, direitos da pessoa com deficiência, trabalho e renda e turismo<sup>5</sup>.

Sobre este aspecto é importante destaca que a natureza deliberativa diz respeito a prerrogativa que os conselhos possuem de decidir sobre as prioridades e estratégias a serem adotadas pela administração pública (nas diferentes esferas de governo), assim como o acompanhamento, avaliação e aprovação, inclusive dos aspectos orçamentários e sua respectiva execução. Implica em aprovar políticas, fixar diretrizes, estabelecer critérios, ou seja, denota a capacidade do conselho de decidir e intervir de forma efetiva na formulação e implementação das políticas a que se vinculam.

O caráter ou natureza consultiva, por sua vez, significa que o gestor público, para tomar decisões sobre diferentes aspectos que envolvem as políticas, devem consultar o respectivo conselho, ou seja, limita a atuação dos conselhos à emissão de opiniões e sugestões sobre os assuntos que lhes são correlatos.

Na esfera federal, dos 71 Conselhos Nacionais existentes em 2010, 38 tinham caráter deliberativo. Entretanto,

Se a princípio esses dados podem ser indicadores do poder decisório dos conselhos, as reflexões destacam que, dependendo da força política de seus integrantes e da centralidade do tema para um projeto de governo, um conselho consultivo pode ser mais efetivo do que um conselho deliberativo. (SOUTO; PAZ, 2012, p. 6).

Em que pese a quantidade de conselhos deliberativos, seja na esfera municipal ou federal, estes enfrentam diversas resistências, visto que sua natureza deliberativa pressupõe a exigência de uma efetiva partilha de poder de decisão no controle, formulação e avaliação das respectivas políticas, conforme disposições legais.

Ainda tratando de aspectos contemplados nas leis de criação dos conselhos, buscou-se informações a respeito de suas **composições**.

Importa esclarecer que, em geral, a definição dos segmentos que os compõem constam nas leis federais que definem uma composição integrada por representantes do poder público e da sociedade (em alguns textos denominados de representantes governamentais e não governamentais), estabelecendo-se, em alguns casos, também o critério de paridade entre estas representações.

Contudo, há formatos em que a representação não governamental se subdivide entre trabalhadores, prestadores de serviços e usuários dos serviços, como no Conselho de

---

<sup>5</sup> O Conselho Municipal de Segurança Alimentar (COMSEA) passou a ter caráter deliberativo a partir da Lei Municipal Nº 12.700, de 03 de maio de 2018.



Assistência Social. No caso do Conselho de Saúde, o poder público ocupa 12,5% das vagas, assim como os prestadores de serviços; os trabalhadores representam 25% na composição e os usuários 50%.

Em Londrina, no conjunto dos 25 conselhos foram contabilizados 499 conselheiros titulares e 492 suplentes, indicando que nem todos os conselhos conseguiram preencher as vagas de suplentes, conforme demonstram os dados do período estudado.

Considerando os distintos formatos dos conselhos londrinenses, observou-se que o número de conselheiros varia entre 7 e 34 membros. O Conselho de Alimentação Escolar tem o menor número em sua composição (7) e contempla: 1 representante do poder público, 4 representantes de professores da Rede Municipal de Ensino e 2 representantes de pais e alunos das escolas municipais. A maior concentração do número de conselheiros se dá entre os conselhos que possuem entre 10 e 20 membros titulares (e seus respectivos suplentes).

Do total de conselheiros titulares, 177 são representantes do poder público e os demais (322) representam organizações da sociedade civil.

Tais números indicam que os espaços dos conselhos trazem, em si, a possibilidade de participação da sociedade em temas de interesse da coletividade.

Contudo, no processo de implantação e consolidação destes novos condutos participativos, é preciso considerar que a democratização da gestão deve ser entendida como o lócus onde se negocia o consenso entre os diversos atores sociais, geralmente motivados por seus interesses específicos. Compreende-se, pois, que o exercício da gestão democrática seja evitado de conflitos e contradições, mas também possibilita a publicização de interesses em disputa.

Como esclarece Krüger (2008, p. 89).

A implementação da diretriz constitucional de participação da comunidade para as políticas sociais não promoveu mudanças de paradigmas, mas abriu um espaço para os segmentos populares começarem a conhecer e debater a agenda pública estatal. Portanto, esse espaço tem que ser ocupado e qualificado com bases nos interesses e necessidades coletivas. O exercício dessa participação social enfrenta várias dificuldades, mas é certo que os Conselhos têm levado muitos gestores, nas três esferas de governo, a dividirem o poder, a prestarem contas e a não terem mais a exclusividade das decisões.

Após a sistematização sobre as características previstas nas leis que instituíram os conselhos, foram analisados alguns aspectos relacionados ao seu funcionamento.

Em relação à existência de instrumento que demonstre como estão organizados, foram buscadas informações sobre o **Regimento Interno**, considerando que este é um documento aprovado pelos próprios conselhos e que detalha sua organização, formas de funcionamento e fluxo de trabalho, tais como: constituição da mesa diretiva (composição e



escolha), processo de escolha dos conselheiros, comissões de trabalho e periodicidade das reuniões ordinárias.

Verificou-se que, do total de 25 conselhos, 22 (88%) têm Regimento Interno publicado no site da Prefeitura Municipal de Londrina; dois conselhos não possuem este documento publicado no site (8%) e, em um caso, o acesso é restrito (4%).

Não se pode afirmar, contudo, que a não publicação no site oficial signifique a inexistência de tal documento.

Outra característica do funcionamento dos conselhos refere-se à **periodicidade das reuniões** ordinárias. Esta pode estar definida na lei de criação ou no regimento interno, a depender de cada conselho.

A maioria dos conselhos estudados (16) tem reuniões mensais e são, geralmente, conselhos ligados as políticas públicas. Constatou-se também que 7 conselhos não indicavam essa informação. A exceção foi observada no Conselho Municipal de Assistência Social, cujas reuniões são quinzenais, e no Conselho de Desenvolvimento Rural, que realiza reuniões a cada bimestre.

Por fim, foram levantadas informações referentes à **publicação das atas das reuniões**. É importante ressaltar que entendemos que o acesso a estes documentos propicia à sociedade o conhecimento das pautas, das discussões e dos posicionamentos dos conselheiros em relação aos temas tratados que, em outro caso, ficariam restritas ao poder público. Além disso, permitem que seja identificada a frequência de participação dos conselheiros, o que evidencia o grau de comprometimento e prioridade que conferem a esse espaço de discussão coletiva e aos temas tratados.

Apenas 9 conselhos fazem a publicação regularmente e 3 possuíam algumas atas publicadas em 2017, mas de forma inconstante a partir de 2018. A maioria dos conselhos (52%), entretanto, não realizou publicações de suas atas durante o período pesquisado.

O perfil apresentado neste artigo revela que há quase três décadas os conselhos municipais começaram a ser implementados em Londrina e envolvem um número significativo de conselheiros. Chama a atenção o caráter deliberativo da maioria dos conselhos. Porém, não foi objeto deste artigo discutir como se efetiva a representatividade e o seu poder deliberativo, considerando que um dos indicadores de publicização das suas ações, que é a divulgação de sua atas, só estava sendo efetivado por menos de um terço dos mesmos.

A realização da pesquisa demonstrou a fragilidade das informações sobre os conselhos municipais constantes no banco de dados da Prefeitura, (fonte exclusiva para a



coleta de dados), especialmente devido a sua importância nos processos de democratização da gestão das políticas sociais.

A esse respeito, importa destacar matéria divulgada em um meio de comunicação local em março de 2019, em que a 26ª Promotoria do Ministério Público do Paraná abriu um inquérito civil contra a Prefeitura do Município de Londrina em razão da falta de publicização de informações relativas aos conselhos municipais em seu *site*, tais como atas das reuniões, composição dos conselhos e calendário das reuniões. A atualização dos dados já vinha sendo cobrada desde agosto/2018, mas nem todos os conselhos atenderam a solicitação o que pode constituir “violação do princípio da publicidade” (MUNIZ, 2019).

Tal iniciativa vem reforçar a importância dos conselhos municipais como espaços públicos que propiciam a participação da sociedade civil na formulação e avaliação de diversas políticas públicas sociais, cujas ações devem ser, necessariamente, publicizadas, como forma de dar visibilidade às suas ações - elementos fundamentais para a interlocução com a sociedade e para o exercício do controle social.

#### **4. CONCLUSÕES**

A inovação trazida pelos conselhos possibilitou a inclusão de um contingente de atores sociais na discussão e definição de diversas políticas sociais, especialmente na esfera municipal, proporcionando um aprendizado institucional significativo.

Os conselhos começaram a ser instituídos na década de 1990 em diversos estados e municípios, com maior ou menor consistência dependendo do grau de institucionalização de cada política setorial, do nível de organização da sociedade civil, do envolvimento de técnicos e profissionais das políticas públicas e, em alguns casos, dos próprios gestores municipais.

Em Londrina/Pr, 25 conselhos municipais foram instituídos no período de 1991 a 2012 e contam com 499 conselheiros. A maioria possui natureza deliberativa, se reúne mensalmente e tem seu regimento interno publicado. Porém, várias informações não constam do *site* oficial da Prefeitura, o que limita o conhecimento sobre a dinâmica de funcionamento e sobre as ações dos referidos conselhos e, conseqüentemente, restringe a participação social.

Por isso, concorda-se com Lavallo (2011), que afirma existir ainda um forte descompasso entre as inúmeras experiências acumuladas pelos mecanismos institucionais



Londrina PR, de 02 a 05 de Julho de 2019.

de participação social e a falta de conhecimento mais profundo sobre seus efeitos. Ainda há fragilidades e precariedades em suas ações que criam obstáculos para que se consolidem como efetivos mecanismos de participação e controle social. Em que pesem tais dificuldades, são inegáveis os avanços que representam no processo democrático.

## REFERÊNCIAS

CORTES, Soraya Vargas. As diferentes instituições participativas existentes nos municípios Brasileiros. In: PIRES, Roberto R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. v. 7, p. 137-149.

GOHN, Maria da Gloria. Conselhos gestores e gestão pública. In: **Ciências Sociais Unisinos**. RS: UNISINOS, 2006, V. 42(1), jan/abr 2006, p. 5-11.

KRÜGER, Tania Regina. Participação da Comunidade: 20 anos de diretriz constitucional. IN: Revista **Emancipação**, 8 (2), Ponta Grossa: UEPG, 2008. p. 75-90. Disponível em: <<http://www.uepg.br/emancipação>>. Acesso em: 20 Nov. 2015.

LAVALLE, Adrián Gurza. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: PIRES, Roberto Rocha C. **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias para avaliação**. Brasília, IPEA, 2011. v.7, p. 33-42.

LONDRINA. **Conselhos Municipais**. Disponível em: [http://www.londrina.pr.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=section&id=4&Itemid=288](http://www.londrina.pr.gov.br/index.php?option=com_content&view=section&id=4&Itemid=288) . Acesso em 10 de abril de 2017.

MUNIZ, Filipe. **MP investiga falta de transparência em conselhos municipais**. Disponível em: <http://olondrinense.com.br/mp-investiga-falta-de-transparencia-em-conselhos-municipais/?fbclid=IwAR2X0QEPCABf150aEKMw7fv-tLnNhfNjJ-SlaiT1ZjKW0ARNfNrKJTCmB54>. Acesso em 19 de março de 2019.

RAICHELIS, Raquel. Articulação entre os conselhos de políticas públicas: uma pauta a ser enfrentada pela sociedade civil. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 85, p.109-116, mar. 2006.

ROCHA, Enid. A Constituição cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios. In: VAZ, Flavio Tonelli; MUSSE, Juliano Sander; SANTOS, Rodolfo Fonseca dos S. (Coord.). **20 anos da Constituição cidadã: avaliação e desafios da Seguridade Social**. Brasília: Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil - ANFIP, 2008. p. 131-148.

SANCHES, Rafael. **Camara rejeita criação do Concidade**. Disponível em: <https://tarobanews.com/noticias/politica/camara-rejeita-criacao-do-concidade-E8pgw.htm>. Acesso em 10 de agosto de 2018.

SOUTO, Anna Luiza Salles; PAZ, Rosangela Dias Oliveira. Apresentação. In: \_\_\_\_\_ (Org.). **Novas lentes sobre a participação: utopias, agendas e desafios**. São Paulo: Instituto Pólis, 2012. p. 5-10.



Londrina PR, de 02 a 05 de Julho de 2019.

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves; SOUZA, Clovis Henrique Leite; LIMA, Paula Pompeu Fiuza. Arquitetura da participação no Brasil: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais. In: SOUTO, Anna Luiza Salles; PAZ, Rosangela Dias Oliveira (Org.). **Novas lentes sobre a participação**: utopias, agendas e desafios. São Paulo: Instituto Pólis, 2012. p. 49-76