

**CONSELHOS DE DESENVOLVIMENTO  
ECONÔMICO E SOCIAL: INOVAÇÕES NO  
CAMPO DA PARTICIPAÇÃO NOS  
ESTADOS E MUNICÍPIOS BRASILEIROS\***  
ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT  
COUNCILS: INNOVATIONS IN THE FIELD OF  
PARTICIPATION IN BRAZILIAN STATES AND  
MUNICIPALITIES

Priscilla Ribeiro dos Santos †

**Resumo:** Este artigo tem como objetivo discutir a disseminação de uma nova modalidade de participação na gestão pública brasileira. Os conselhos de desenvolvimento econômico e social têm atuado no sentido de assessorar os gabinetes do Executivo na discussão, formulação e monitoramento das políticas públicas. Influenciados pela experiência do Conselho nacional (CDES), estados e municípios criaram modelos análogos ao longo dos anos 2000. Com base na análise documental, busca-se contribuir ao debate sobre as características dessa nova modalidade de conselho consultivo em governos estaduais e municipais no país.

**Palavras-chave:** Participação. Conselho de desenvolvimento econômico e social. Gestão pública.

**Abstract:** This article discusses the dissemination of a new modality of participation in the Brazilian public management. The economic and social development councils advise the Executive with the discussion, formulation and monitoring of public policies. Influenced by the experience of the National Council (CDES), states and municipalities created similar models throughout the 2000s. Based on the documentary analysis, we seek to contribute to the debate about the characteristics of this new modality of advisory council in state and municipal governments in Brazil.

**Keywords:** Participation. Economic and social development councils. Public management.

---

\* Uma versão deste artigo foi apresentada no 1º Seminário Internacional de Ciência Política, promovido pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFRGS em 2015.

† Mestra e doutoranda em Ciência Política pela UFRGS. Contato: [pciasantos@gmail.com](mailto:pciasantos@gmail.com)

## 1 Introdução

Desde a redemocratização, variados formatos participativos foram introduzidos na gestão pública brasileira com o objetivo de ampliar a participação dos cidadãos na discussão, elaboração e monitoramento das políticas públicas. Vasta literatura tem se dedicado a analisar as experiências participativas locais, problematizando suas características e efeitos em termos de compartilhamento do poder decisório e democratização da gestão pública.

Dentre os mecanismos de participação social, atualmente, os conselhos se destacam por seu caráter inclusivo e por sua inserção nos sistemas de políticas públicas. No Brasil, com a Constituição de 1988, o modelo de gestão do Estado, centralizado e tecnocrático, sofreu modificações em virtude da descentralização e da ampliação dos mecanismos de participação e controle social na gestão das políticas. Mecanismos legais passaram a induzir a criação de conselhos ao vinculá-los ao repasse de recursos por parte do Governo Federal. Em virtude da descentralização na gestão das políticas públicas, foram criados conselhos nas três esferas de governos em distintas áreas. As estruturas colegiadas passaram a integrar os sistemas de políticas com destaque para o alto nível de institucionalização nas áreas de saúde, assistência social e direitos da criança e do adolescente.

O formato de participação em conselhos não é algo recente, porém, vem suscitando debate nos círculos engajados na busca pela democratização do Estado a partir da década de 1990. Das primeiras iniciativas até os anos recentes, os conselhos sofreram modificações quanto a suas atribuições e o perfil de seus participantes (CARNEIRO, 2002). Se, por um lado, ampliaram sua atuação para além do microterritório, em virtude da nova base legal de funcionamento dos sistemas de políticas, por outro, seu formato sofreu modificações, se distanciando do ideal de soberania popular. Desde então, algumas áreas instituíram a obrigatoriedade dos conselhos, caracterizando-os como peças-chave de descentralização e de democratização das políticas sociais. Na definição de Carneiro (2002, p. 280):

Os conselhos são espaços públicos (não-estatais) que sinalizam a possibilidade de representação de interesses coletivos na cena política e na definição da agenda pública, apresentando um caráter híbrido, uma vez que são, ao mesmo tempo, parte do Estado e da sociedade. Distinguem-se de movimentos e de manifestações estritas da sociedade civil, uma vez que sua estrutura é legalmente definida e institucionalizada e que sua razão de ser reside na ação conjunta com o aparato estatal na elaboração e gestão de políticas sociais.

Vinculados ao Poder Executivo, os conselhos estão presentes nos níveis municipal, estadual e federal e diferem quanto ao grau de institucionalização. Apresentam atribuições legalmente estabelecidas quanto à formulação e à implementação das políticas públicas no respectivo ente governamental, atuando como fóruns públicos de captação de demandas e pactuação de interesses específicos entre atores sociais e estatais. Em áreas como assistência social e saúde evidencia-se alto nível de institucionalização dos mecanismos participativos. Segundo dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais de 2013 (Munic), quase a

totalidade dos municípios brasileiros possuem conselhos de assistência social (99,9%) e de saúde (99,7%) (IBGE, 2014).

Nos anos 2000, uma nova modalidade de conselho foi introduzida nas administrações estaduais e municipais no Brasil, diferenciando-se das experiências dos conselhos gestores. Os conselhos de desenvolvimento econômico e social têm atuado no sentido de assessorar os gabinetes do Executivo na discussão, formulação e monitoramento das políticas públicas, debatendo de forma ampliada questões relativas ao desenvolvimento. Influenciados pela experiência do Conselho nacional (SANTOS, 2015), estados e municípios criaram modelos análogos com a participação de atores sociais e estatais.

Este artigo pretende mapear as experiências de conselhos de desenvolvimento econômico e social nos estados e municípios, identificando padrões de funcionamento, institucionalização e inclusão da sociedade civil. Para tanto, recorreu-se à análise documental das leis de criação e dos regimentos internos. Foi realizada pesquisa na internet nos sites oficiais dos conselhos, prefeituras e estados que implementaram os colegiados. As considerações teóricas e empíricas pretendem contribuir ao debate sobre a dinâmica da participação social nos estados e municípios brasileiros, priorizando a questão dos mecanismos de pactuação e concertação entre sociedade civil e poder público.

## **2 Um novo formato para a participação nos estados e municípios brasileiros**

O contexto sociopolítico que possibilitou a emergência de experiências de concertação no Brasil tem como base a estabilidade democrática e a retomada do papel indutor do Estado na promoção do desenvolvimento nacional. Quando ocorrem de forma conjunta a necessidade de transformações sociais e a predisposição dos governos em construir um pacto de cooperação com a sociedade, emerge a problemática da concertação social.

A concertação pode ser compreendida como uma prática política de mediação e de representação da sociedade e do sistema político (GROSSI; SANTOS, 1983). Em outras palavras, é um mecanismo de regulação das relações socioeconômicas entre setores ou grupos organizados com intermédio do Estado. Este mecanismo de tomada de decisões contribui para a redistribuição do ingresso na vida política, interferindo na estabilidade do sistema. Na medida em que os atores sociais são envolvidos diretamente no processo de tomada de decisões e o Estado deixa de ser o único responsável por essas, um compromisso maior é gestado no sistema político, o que fornece maior estabilidade ao pacto democrático (SANTOS, 1984).

Questionamentos podem ser levantados quanto à capacidade de mecanismos institucionalizados de concertação gerarem uma redistribuição do poder decisório a partir da intervenção direta das forças da sociedade civil, pois um efeito contrário poderia ser produzido: o do monopólio da representação de interesses corporativistas, no qual se exclui a possibilidade de representação opcional ou de canalização de demandas ao sistema político que não passem por canais previstos e/ou criados pelo Estado (SANTOS, 1984). Nesses casos, as forças corporativas representadas contribuíram para a própria concentração do poder estatal e não sua redistribuição.

A dificuldade de lidar com os mecanismos de concertação social é, portanto, compreender que sua implementação não deve ter como consequência restringir formas de participação política ampliadas, criando um mecanismo um tanto elitista, quando só podem participar setores com grau relativamente alto de organização.

O potencial da concertação é a criação de um espaço privilegiado e legitimado, no qual se transmuta o poder social em poder de negociação. Quando indivíduos com interesses distintos aceitam o diálogo e comprometem-se em cooperar entre si, o caminho da negociação é construído, inclinando a balança em favor de resultados mais equitativos nas deliberações concertadas. Segundo Tapia e Gomes (2008, p. 30):

A lógica da concertação não apenas estaria ancorada no papel mediado e indutor do Estado, mas dependeria igualmente da construção de relações de compromisso e confiança entre sindicatos e empresários. A condição básica para que houvesse políticas de concertação seria a existência de disposição dos interesses organizados em negociar compromissos conjuntos.

Em análise sobre a concertação nos conflitos entre capital-trabalho em países europeus, Grossi e Santos (1983) distinguem dois tipos de concertação: a primeira seria nomeada de bilateral, onde grupos organizados da sociedade civil negociam entre si para, num segundo momento, iniciarem a negociação com o Estado. Nesta forma, a sociedade civil organizada revela uma maior autonomia na condução da negociação frente aos interesses do Estado, já que os primeiros passos para a concertação são iniciados pelos atores sociais e não como uma imposição de agenda do poder público. Diferentemente, a segunda forma, nomeada de multilateral, caracteriza o processo em que a participação do Estado se dá, desde o início, a partir da negociação entre as partes. Sendo assim, o poder estatal frente à sociedade civil, em termos de concertação, é mais interventor, pois é preponderante para as negociações.

Todavia, os autores alertam para os desafios das práticas de concertação no contexto latino-americano. Na região, unem-se fatores que em nada se assemelham à experiência europeia: os mecanismos do Estado de Bem-Estar Social nunca chegaram a se consolidar, a crise econômica internacional abate as economias latino-americanas desde uma posição particularmente desvantajosa e as desigualdades econômicas e sociais, gestadas em regimes autoritários, não propiciaram uma base para a construção de uma cultura política democrática, de participação e de representação dos interesses dos desfavorecidos (GROSSI; SANTOS, 1983). As características socioeconômicas e a cultura política local afetam o desempenho das instituições, o que torna difícil antever os resultados de experiências de pactuação e concertação social.

No Brasil, o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) foi criado em 2003 num período de retomada das políticas de promoção do desenvolvimento e de ascensão da economia nacional (SANTOS, 2014). Diferentemente dos conselhos econômicos e sociais europeus, nos quais predomina a representação de trabalhadores e empresários, o Conselho brasileiro é mais plural em sua composição. Segundo Trindade (2003), a criação do CDES se inseriu na proposta do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva de “novo contrato social”, na qual emerge a discussão sobre novos espaços de participação e deliberação sobre a temática do

desenvolvimento nacional por meio da interlocução com parceiros estratégicos da sociedade civil (TRINDADE, 2003).

O CDES possui um caráter consultivo ao Executivo federal, tendo a tarefa de emitir indicações sobre temas que remetam às questões sociais e econômicas. Nesse caso, o Estado assume a iniciativa em convocar representantes sociais para o diálogo em prol de um projeto de desenvolvimento nacional, que atenda aos anseios e às expectativas sociais de crescimento econômico, aliado à redução das desigualdades e à promoção de qualidade de vida para a população.

Pelo diálogo entre representantes da sociedade civil e os gestores públicos, há uma apropriação dos temas para deliberação, de modo que os documentos oficiais aprovados nas reuniões plenárias buscam refletir a tentativa de construção de consensos: seria a chamada concertação social.

A partir da experiência do Conselhão da Presidência, colegiados similares foram criados nos municípios, estados e no Distrito Federal. Seu formato se diferencia dos conselhos gestores, porém, também visa promover o diálogo entre o Poder Público e os representantes da sociedade civil quanto às prioridades de investimento e à gestão das políticas públicas. Diante dessa nova institucionalidade participativa, emergem questionamentos sobre suas características e sua efetividade.

Diversos fatores podem incidir nos processos participativos e afetar os resultados produzidos, compreendendo desde a dinâmica associativa até as capacidades orçamentária e técnico-administrativa para dar encaminhamento às deliberações pactuadas. Dentre os principais determinantes que afetam o desempenho das instituições participativas, a literatura destaca o desenho institucional, a tradição associativa, a orientação ideológica do governo, as capacidades financeira e administrativa e o desenvolvimento socioeconômico local (FARIA, 2007; AVRITZER, 2008; CUNHA et al., 2011).

Parte da literatura tem analisado o contexto institucional no qual se desenvolvem as experiências participativas, contemplando também as características de funcionamento das mesmas (FARIA, 2007; AVRITZER, 2008; LUBAMBO; COELHO; MELO, 2005). O desenho institucional é compreendido como um conjunto de regras, procedimentos e estruturas organizacionais, que são intencionalmente concebidos a fim de produzir resultados em determinados contextos. O formato ou desenho institucional define, por exemplo, quem pode participar, quem tem direito a voz e a voto, como são debatidos os temas, quais recursos informacionais estão à disposição dos participantes, dentre outras questões (FARIA; RIBEIRO, 2011; FARIA et al., 2010). Pressupõe uma normatização que permita que os processos participativos sejam incluídos na burocracia estatal por meio da articulação com determinados órgãos e obtenção de orçamentos próprios para funcionamento. A previsão de leis, normas e regimentos revela o grau de institucionalização das experiências.

No caso dos conselhos, por exemplo, as leis de criação criam estruturas administrativas para seu funcionamento. De modo geral, os conselhos são vinculados a uma secretaria, a qual irá prover as condições técnicas e administrativas para que a instância seja capaz de exercer

suas funções de assessoramento. Com base na lei de criação, são redigidos regimentos internos com o objetivo de descrever as instâncias de funcionamento e a dinâmica dos trabalhos.

Parte-se da compreensão de que a previsão de regras, sejam formais ou informais, impacta nas ações e interações empreendidas pelos participantes dos fóruns participativos (FARIA, 2007). Sendo assim, a análise das variáveis institucionais se revela uma estratégia relevante de pesquisa quando o objetivo é mapear as condições normativas para o funcionamento dessas instâncias.

As variáveis institucionais utilizadas neste estudo são: ano de criação, instâncias internas (câmaras temáticas, grupos de trabalho, comitê gestor), presidência, composição, caráter e critérios para tomada de decisões. De modo geral, as leis de criação dos conselhos estipulam os critérios para sua composição. Os conselhos de desenvolvimento econômico e social são compostos por representantes da sociedade civil e integrantes da Administração Pública. Os participantes podem ser indicados livremente pelo chefe do Executivo ou têm sua participação prevista em lei, com a designação de assentos a determinadas entidades.

Os conselhos podem ter caráter consultivo ou deliberativo. Maior poder de decisão têm os conselhos deliberativos, pois incidem nos processos decisórios. Já os conselhos consultivos se limitam a influenciar a decisão dos prefeitos e governadores. Também os conselhos podem explicitar nos regimentos internos a forma como se chegam a decisões, se via votação e maioria simples, ou via formulações consensuais, nas quais buscam-se as opiniões convergentes.

O mapeamento das experiências de conselhos econômicos e sociais em curso no Brasil revela modelos variados e diferentes graus de institucionalização. Como referido, tais conselhos possuem um formato singular, que os difere dos conselhos gestores de políticas. Não estão referenciados em políticas setoriais e atuam no debate sobre temas relativos ao desenvolvimento. Sua criação decorre da iniciativa dos chefes do Poder Executivo, ao qual estão subordinados, tendo as funções de aconselhamento e assessoria sobre macropolíticas.

## 2.1 Conselhos estaduais de desenvolvimento econômico e social

A pesquisa empreendida revelou a criação de oito conselhos estaduais e um no Distrito Federal. Tais conselhos se distribuem no sul, sudeste, centro-oeste e nordeste, região onde se concentra o maior número de experiências (Bahia, Pernambuco, Alagoas, Maranhão e Paraíba). Quatro conselhos (Rio Grande do Sul, Maranhão, Paraná e Bahia) foram reeditados com alterações nas leis de criação e nos regimentos internos nos últimos anos.

Há grande similaridade nos textos das leis de criação dos conselhos estaduais. Nos textos, consta que os conselhos têm por finalidade assessorar o governador do Estado na formulação de políticas e diretrizes específicas, voltadas ao desenvolvimento econômico e social, produzindo indicações normativas, propostas de políticas e acordos de procedimentos, e apreciar propostas de políticas públicas. Constituem-se como instâncias de assessoramento e consulta, que têm como objetivo reunir atores sociais e estatais no debate sobre temas relativos ao desenvolvimento.

De modo geral, os conselhos estaduais são presididos pelo governador e estão vinculados a estruturas existentes na Administração Pública Estadual. Somente o conselho de Alagoas

é presidido pelo Secretário Estadual de Desenvolvimento Econômico. Exceto os conselhos do Paraná e do Espírito Santo, que não possuem informação, todos os demais conselhos têm a previsão de instâncias internas, como câmaras temáticas e comitês gestores.

Quanto aos critérios de composição, quatro conselhos têm seus participantes indicados pelo governador; outros quatro garantem em lei vagas para determinadas entidades e um conselho mescla a indicação pelo governador com a reserva de vagas em lei. Em todos os conselhos, o número de representantes da Administração Pública Estadual é menor do que o de participantes oriundos de organizações e entidades da sociedade civil. No entanto, o número de participantes é variável.

Seis conselhos possuem caráter consultivo, limitando-se a propor, apreciar e articular políticas, planos, programas e medidas sobre a temática do desenvolvimento estadual. Funcionam como instâncias de consulta e assessoramento ao governador. Somente o conselho da Paraíba, em sua lei de criação, prevê caráter consultivo e deliberativo.

Os conselhos de Alagoas e de Paraíba possuem especificidades. O conselho de Alagoas é responsável pela avaliação e concessão de incentivos fiscais no estado. Já o conselho da Paraíba faz a gestão e controle do Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social, que tem por finalidade a captação e aplicação de recursos financeiros no apoio e financiamento de programas, projetos e atividades de caráter prioritário, de interesse do desenvolvimento econômico e social.

A pesquisa empreendida revelou que o acesso à informação relativa aos conselhos não é facilitado. Face à impossibilidade de buscar a documentação *in loco*, foi realizada pesquisa na internet sobre a legislação dos conselhos. Obteve-se acesso a todas as leis de criação. Porém, apenas quatro conselhos disponibilizaram na internet seus regimentos internos (Rio Grande do Sul, Pernambuco, Alagoas e Distrito Federal).

A pesquisa nos sites revelou que a divulgação de informações sobre o funcionamento é limitada. Apenas os conselhos do Distrito Federal e de Pernambuco mantêm páginas virtuais com a atualização da agenda. Até 2014, o CDES gaúcho mantinha página atualizada com todas as informações de agenda e matérias produzidas.<sup>1</sup> No entanto, com a alternância de governo, a experiência foi descontinuada e o site saiu do ar. Sobre o conselho da Bahia, as informações foram obtidas via Lei de Acesso à Informação (LAI).

As experiências analisadas sofreram descontinuidades e quase a totalidade passa por reformulações ou reestruturações. A alternância de governo, a reorganização da administração pública e as modificações nos regimentos internos impactaram negativamente no processo de institucionalização dos conselhos. Disso decorre que o sucesso das experiências está relacionado à vontade política dos governantes que conduzem os processos de diálogo social.

Nesse sentido, são interessantes dados relativos à orientação partidária das administrações nas quais foram criados os colegiados. Tais informações podem indicar se há algum partido mais identificado com este formato participativo. Como hipótese, poderíamos conceber que o Partido dos Trabalhadores (PT) estaria mais associado à adoção do modelo, primeiramente, em virtude do histórico do partido com os movimentos sociais e implementação de gestões participativas.

<sup>1</sup> Para uma análise aprofundada sobre a experiência do CDES gaúcho, sugerimos Santos (2016).

**Quadro 1 - Conselhos estaduais de desenvolvimento econômico e social**

Conselho	Primeira edição	Reedição	Instâncias internas	Critérios composição	Composição	Caráter
CDES - Rio Grande do Sul	2004	2011	Câmaras temáticas e comitê gestor	Indicação governador	90 representantes sociedade civil; 12 representantes Adm. Pública	Consultivo
CDES - Maranhão	2003	2008	Câmaras temáticas	Previsto em lei	27 representantes sociedade civil; 10 representantes da Adm. Pública	Consultivo
CEDES - Paraná	1983	2012	Sem informação	Previsto em lei	25 representantes sociedade civil; 19 representantes da Adm. Pública	Consultivo
CEDES - Pernambuco	2007	Não	Câmaras temáticas	Indicação governador	60 representantes sociedade civil; 6 representantes da Adm. Pública	Consultivo
CDES - Paraíba	2009	Não	Câmaras temáticas	Previsto em lei	28 representantes sociedade civil; 22 representantes da Adm. Pública	Consultivo e deliberativo
CONEDS - Alagoas	2007	Não	Grupos temáticos	Previsto em lei e indicação do governador	17 representantes sociedade civil; 7 representantes da Adm. Pública	Deliberativo
CODES - Espírito Santo	2012	Não	Sem informação	Indicação por entidades sociedade civil	24 representantes sociedade civil; 8 representantes Adm. Pública	Consultivo
CODES - Bahia	2002	2008	Câmaras temáticas	Indicação governador	45 representantes sociedade civil	Sem informação
CDES - Distrito Federal	2011	Não	Grupos de trabalho, câmaras temáticas e comitê gestor	Indicação governador	40 representantes sociedade civil; 16 representantes Adm. Pública	Consultivo

Fonte: Elaboração própria com base nas leis de criação e regimentos internos.



Também exerceria certo incentivo à implementação do modelo a experiência acumulada com o Conselho Nacional, criado na Presidência de Luiz Inácio Lula da Silva.

**Quadro 2 - Conselhos estaduais e partidos políticos**

Conselho	Primeira edição	Partido do governador proponente	Segunda edição	Partido do governador proponente
CDES - Rio Grande do Sul	2004	PMDB	2011	PT
CDES - Maranhão	2003	PFL	2008	PDT
CEDES - Paraná	1983	PMDB	2012	PSDB
CODES - Bahia	2002	PL	2008	PT
CEDES - Pernambuco	2007	PSB	Não	-
CDES - Paraíba	2009	PMDB	Não	-
CONEDS - Alagoas	2007	PSDB	Não	-
CODES - Espírito Santo	2012	PSB	Não	-
CDES - Distrito Federal	2011	PT	Não	-

Fonte: Elaboração própria.

O conselho estadual mais antigo é o do Paraná, criado em 1983 durante a administração do PMDB. Suas atividades foram interrompidas e retornaram somente em 2012 com o governador Carlos Alberto Richa (PSDB). Também o PSDB implementou o formato no Estado de Alagoas em 2007. Durante os governos do PMDB, foram criados os conselhos do Rio Grande do Sul, em 2004, e da Paraíba, em 2009. O conselho gaúcho criado pelo governador Germano Rigotto teve curta duração, sendo reativado pelo governador Tarso Genro (PT) em 2011.

Retomando à hipótese inicial, há indícios de que o PT esteja mais associado à reedição dos conselhos. No Rio Grande do Sul e na Bahia, os governadores Tarso Genro e Jaques Wagner, respectivamente, aproveitaram a experiência pessoal que tiveram na coordenação dos trabalhos no Conselho nacional para recriar o modelo em seus estados. A partir dos dados, há indícios de que não há um partido político mais identificado com a proposta. Os dados sobre os conselhos estaduais revelam que variados partidos, situados diferentemente no espectro ideológico, propuseram a criação de conselhos econômicos e sociais nos últimos anos.

## 2.2 Conselhos municipais de desenvolvimento econômico e social

Sobre os conselhos municipais, o acesso à informação foi ainda mais difícil. Dos 12 conselhos identificados, cinco não possuem dados ou legislação disponíveis na internet. A identificação dos conselhos, estaduais e municipais foi obtida na página da Rede Brasileira de Conselhos Econômicos e Sociais. Como recurso adicional, buscou-se contato com as administrações via Lei de Acesso à Informação. Além disso, algumas leis de criação e regimentos internos não possuíam todas as informações requisitadas na análise.

Os conselhos municipais estão concentrados nas regiões Sul e Sudeste. Não há evidências de conselhos municipais de desenvolvimento econômico e social na região Nordeste, ao contrário da tendência dos conselhos estaduais. O primeiro conselho municipal de desenvolvimento econômico e social foi criado em Diadema/SP em 1999. Interrompeu suas atividades por um período e foi reeditado em 2009. Os demais conselhos foram criados nos anos 2000. Em todos a presidência é

ocupada pelo prefeito. Com exceção dos conselhos de Diadema/SP e São Carlos/SP, os demais conselhos preveem o funcionamento de instâncias internas, como grupos de trabalho e comitês gestores.

Quanto aos critérios de composição, cinco conselhos têm seus participantes designados pelo prefeito e três conselhos reservam vagas em lei a entidades e organizações da sociedade civil. Assim como os conselhos estaduais, os conselhos municipais têm maior número de conselheiros oriundos da sociedade civil em comparação com os representantes da Administração Pública. Dois conselhos têm caráter consultivo e deliberativo; um conselho é consultivo e cinco conselhos não têm informação sobre seu caráter nas leis de criação.

Assim como o conselho estadual da Paraíba, o conselho de Foz do Iguaçu (CODEFOZ) é responsável pela gestão de um Fundo, o Fundo Municipal de Desenvolvimento Econômico e Social (FMDES), que estabelece programas e prioridades para a aplicação de recursos.

Quanto aos conselhos municipais, retornando a hipótese inicial de identificação do Partido dos Trabalhadores com a proposta de criação de conselhos, verificou-se que três administrações municipais do PT implementaram o modelo. Porém, outros partidos políticos como PPS, PP, PDT e PSB também criaram conselhos de desenvolvimento econômico e social, dado que refuta a hipótese inicial.

A disseminação desse formato de conselho ganhou incentivos com a criação da Rede Brasileira de Conselhos de Desenvolvimento Econômico e Social em 2012. A criação da Rede foi produto do 1º Encontro de Conselhos de Desenvolvimento Econômico e Social, realizado com a presença de representantes do Conselho nacional e dos conselhos de Pernambuco, Bahia, Rio Grande do Sul, Espírito Santo, Distrito Federal, Canoas e Presidente Venceslau. A Rede é coordenada pelo CDES nacional e visa criar um ambiente de diálogo e de troca de saberes, a fim de compartilhar experiências e estabelecer uma agenda comum de debates, estimulando a disseminação do modelo nos estados e municípios brasileiros. Foram realizados três encontros nacionais e um colóquio sobre a questão da mobilidade urbana.

### **3 Considerações finais**

Em que pese o caráter exploratório do estudo, algumas considerações podem ser feitas a partir dos dados apresentados. O formato de conselho econômico e social se diferencia dos conselhos gestores de políticas públicas. Os conselhos estudados não estão vinculados à gestão de políticas setoriais. Atuam na discussão e formulação de diretrizes, programas e acordos sobre a temática do desenvolvimento econômico e social, mas dificilmente atuam no monitoramento e avaliação das ações governamentais. Apenas os conselhos da Paraíba e de Foz do Iguaçu coordenam a gestão de Fundos de Desenvolvimento Econômico e Social, deliberando sobre a alocação de recursos.

Os conselhos de desenvolvimento são criados por iniciativas dos chefes do Poder Executivo, caracterizando uma forma de participação concebida de cima para baixo (top down). Sua manutenção depende mais da vontade política dos governantes do que do associativismo local. Além disso, de modo geral, o grau de institucionalização de tais experiência é baixo, tendo

**Quadro 3 - Conselhos municipais de desenvolvimento econômico e social**

Conselho	Primeira edição	Instâncias internas	Critérios composição	Composição	Caráter
CDES - São Pedro/SP	2013	Sim, grupos de trabalho e comitê gestor	Indicação Prefeito	56 representantes sociedade civil;	21 representantes Adm. Pública Consultivo
CDES - Passo Fundo/RS	2013	Sim, grupos de trabalho e comitê gestor	Indicação Prefeito	De 20 a 30 representantes sociedade civil;	16 representantes da Adm. Pública Sem informação
CDES - Não-me-toque/RS	2014	Sim, grupos de trabalho e comitê gestor	Indicação Prefeito	De 7 a 15 representantes sociedade civil	Sem informação
COMDES - Diadema/SP	1999 (2009)	Sem informação	Previsto em lei	11 representantes sociedade civil; 4 representantes Adm. Pública	Consultivo e deliberativo
COMDES - São Carlos/SP	2007	Sem informação	Previsto em lei	54 representantes sociedade civil; 36 representantes da Adm. Pública	Sem informação
CODEFOZ - Foz do Iguaçu/PR	2012	Sim, câmaras técnicas e diretoria executiva	Previsto em lei	20 representantes sociedade civil; 4 representantes da Administração Pública	Consultivo e deliberativo
CDES - Canoas/RS	2009	Sim, comissões temáticas	Indicação Prefeito	50 representantes sociedade civil; até 5 secretários municipais	Sem informação
COMDES - Limeira/SP	2012	Sim, comissões de trabalho e comitê executivo	Indicação Prefeito	40 representantes sociedade civil; secretários municipais e dirigentes de autarquias	Sem informação
Goiânia/GO Erechim/RS Santarém/PA Nova Santa Rita/RS	Sem informação				

Fonte: Elaboração própria com base nas leis de criação e regimentos internos.

**Quadro 4 - Conselhos municipais e partidos políticos**

Conselhos	Partido do prefeito proponente
CDES - São Pedro/SP	PPS
CDES - Canoas/RS	PT
CDES - Passo Fundo/RS	PPS
CDES - Não-me-toque/RS	PP
COMDES - Diadema/SP	PT
COMDES - São Carlos/SP	PT
CODEFOZ - Foz do Iguaçu/PR	PDT
COMDES - Limeira/SP	PSB

Fonte: Elaboração própria.

em vista a descontinuidade e a modificação de leis e regimentos a cada reedição. Somente os conselhos de Pernambuco, Rio Grande do Sul e Distrito Federal apresentaram uma institucionalização intermediária no interior das administrações públicas, tendo produzido recomendações e convocado sistematicamente reuniões plenárias com a participação da burocracia estatal. A ausência de informações sobre o funcionamento dos conselhos revela a dificuldade em introduzir uma cultura de transparência e publicização dos trabalhos, que pode minimizar o potencial democrático e contribuir para o desconhecimento por parte da população sobre esta modalidade de participação institucionalizada.

De modo complementar, questionamos se o modelo está mais identificado com a administração do Partido dos Trabalhadores nos estados e municípios. Os dados sobre os conselhos estaduais confirmam que o Partido dos Trabalhadores esteve mais associado à sua reedição. Porém, três administrações petistas introduziram esse formato participativo nos municípios. De fato, a implementação do modelo não foi exclusividade do partido, pois PPS, PP, PDT e PSB também introduziram o modelo em suas gestões.

Os conselhos de desenvolvimento econômico e social têm o potencial de incluir atores da sociedade civil na discussão e formulação das políticas públicas, ampliando o caráter democrático das decisões e favorecendo o compartilhamento dos processos decisórios. No entanto, o fortalecimento e a manutenção de tais experiências dependem de variados fatores. Tais conselhos constituem um novo formato para a participação nos estados e municípios. A diversidade de experiências demanda futuras investigações sobre o impacto de suas recomendações nas políticas públicas, problematizando também a existência ou não de articulação com outras instâncias participativas.

## Referências

AVRITZER, Leonardo; PEREIRA, Maria de Lourdes D. Democracia, participação e instituições híbridas. *Teoria e Sociedade*, Belo Horizonte, número especial, p. 16-41, 2005.

AVRITZER, Leonardo. Instituições e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, Campinas, v. 14, p. 43-64, 2008.

Conexão Política, Teresina v. 5, n. 1, 85 – 98, jan./jun. 2016

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 36(2), p. 277-292, 2002.

CUNHA, Eleonora Schettini M. Desenho institucional, participação e deliberação democráticas: conexões. In: CUNHA, Eleonora Schettini M.; THEODORO, Hildelano Delanusse (Org.). *Desenho institucional, democracia e participação: conexões teóricas e possibilidades analíticas*. São Paulo: D'Plácido Editora, 2014. p. 15-34.

\_\_\_\_\_. O potencial de conselhos de políticas e orçamentos participativos para o aprofundamento democrático. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Org.). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, 2007. p. 25-44.

\_\_\_\_\_. Inclusão social e política: o desafio deliberativo dos conselhos municipais de assistência social. In: AVRITZER, Leonardo. (Org.). *A dinâmica da participação social no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010.

\_\_\_\_et al. Uma estratégia multidimensional de avaliação dos conselhos de políticas: dinâmica deliberativa, desenho institucional e fatores exógenos. In: PIRES, Roberto Rocha Coelho. (Org.) *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011.

FARIA, Claudia 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 no Nordeste. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). *A participação social no Nordeste*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. p. 111-134.

\_\_\_\_; RIBEIRO, Uriella Coelho. Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. In: PIRES, Roberto Rocha Coelho (Org.). *Efetividade das instituições participativas: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011. p. 125-136.

GROSSI, Maria; SANTOS, Mario R. dos. La concertación social: una perspectiva sobre instrumentos de regulación económico-social en procesos de democratización. *Crítica e Utopia*, Buenos Aires, n. 9, 1983. Disponível em: <[bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/critica/nro9/GROSSI.pdf](http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/critica/nro9/GROSSI.pdf)>. Acesso em: 24 nov. 2016.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa de informações básicas municipais – Munic 2013. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 23 nov. 2014.

LUBAMBO, Catia; BANDEIRA, Denilson; MELO, Marcus. *Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo*. Petrópolis: Vozes, 2005.

PIRES, Roberto Rocha Coelho. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011.

REDE BRASILEIRA DE CONSELHOS DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. Conselhos que integram a Rede Brasileira de Conselhos de Desenvolvimento Econômico e Social.

Disponível em: <<http://www.redebrasileira.cdes.gov.br/conselhos.php>>. Acesso em: 24 nov. 2014.

SANTOS, Mario dos. Concertación social: redistribución del poder. *Revista Nueva Sociedad*, Buenos Aires, n. 70, p. 67-71, 1984.

SANTOS, Priscilla Ribeiro dos. O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social e a nova agenda desenvolvimentista no Brasil. *Revista do Serviço Público*. Brasília, v. 65, n. 2, p. 137-162, 2014.

SANTOS, Priscilla Ribeiro dos; GUGLIANO, Alfredo Alejandro. Efetividade das políticas participativas no governo brasileiro: o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. *Rev. Sociologia e Política*. Curitiba, v. 23, n. 56, p. 3-19, 2015.

SANTOS, Priscilla Ribeiro dos. Inovações participativas, diálogo social e construção de consensos. *Revista da Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 501-511, 2016.

TAPIA, Jorge; GOMES, Eduardo. Concertações sociais, integração europeia e a reforma da regulação social: redefinindo a agenda clássica do neocorporativismo? In: TAPIA, Jorge; GOMES, Eduardo; CONDÉ, Eduardo. *Pactos sociais, globalização e integração regional*. Campinas: Editora da UNICAMP, 2008. p. 21-77.

TRINDADE, Helgio: Reforma política: os desafios da reforma social. In: BENEVIDES, Maria Victoria; VANNUCHI, Paulo; KERCHE, Fábio (Org.). *Reforma política e cidadania*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003. p. 57-82.