

## A Influência da atuação do Poder Executivo na efetividade dos Conselhos de Direitos da População Idosa

Martins, Simone

*Universidade Federal de Viçosa (UFV), Brasil*

✉ [simmone.martins@gmail.com](mailto:simmone.martins@gmail.com)

ORCID ID: 0000-0002-6614-4811

Lunkes, Rogério João

*Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Brasil*

✉ [rogeriolunkes@hotmail.com](mailto:rogeriolunkes@hotmail.com)

ORCID ID: 0000-0003-4232-5746

Mendes, Alcindo Cipriano Argolo

*Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Brasil*

✉ [alcindo.ufsc@gmail.com](mailto:alcindo.ufsc@gmail.com)

ORCID ID: 0000-0002-1999-7117

Ckagnazaroff, Ivan Beck

*Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Brasil*

✉ [ivanbeckoo@gmail.com](mailto:ivanbeckoo@gmail.com)

ORCID ID: 0000-0002-8179-269X

Documento recibido:

10 diciembre 2019

Aprobado para publicación:

22 enero 2020

---

### Resumo

Tendo como objetivo analisar se a governança na política do idoso dos municípios catarinenses apresenta características de participativa e em que medida as ações do poder executivo influenciam a efetividade dos conselhos de direitos da pessoa idosa, os dados foram coletados por meio de questionários, aplicados aos membros dos referidos conselhos. Utilizando a modelagem de equações estruturais e análise interpretativa, foram identificadas características de governança participativa, com garantias de espaço de diálogo entre governo e sociedade, com ações respaldadas em princípios e instrumentos democráticos, tais como transparência e prestação de contas. Ademais, apesar da relação de dependência dos conselhos em relação ao poder executivo, a influência da atuação deste último é positiva para a efetividade dos conselhos. Conclui-se que a percepção favorável à atuação do poder executivo influencia positivamente a percepção dos conselheiros sobre a autonomia e efetividade dos conselhos, ao tempo que a sociedade é percebida como apática politicamente.

## Palavras chave

Governança. Governança pública. Conselhos de Políticas Públicas. Conselhos de Direitos da Pessoa Idosa. Política do Idoso

---

## Resumen

Tiene como objetivo analizar si la gobernanza en la política de personas mayores de los municipios de Santa Catarina tiene características participativas y en qué medida las acciones del poder ejecutivo influyen en la efectividad de los consejos de derechos de las personas mayores, los datos se recopilaron a través de cuestionarios, aplicados a los miembros de los referidos consejos. Mediante el uso de modelos de ecuaciones estructurales y análisis interpretativos, se identificaron características de la gobernanza participativa, con garantías de espacio para el diálogo entre el gobierno y la sociedad, con acciones respaldadas por principios e instrumentos democráticos, como la transparencia y la rendición de cuentas. Además, a pesar de la dependencia de los consejos al poder ejecutivo, la influencia de este último es positiva para la efectividad de los consejos. Se concluye que la percepción favorable de la actuación del poder ejecutivo influye positivamente en la percepción de los consejeros sobre la autonomía y efectividad de los consejos, mientras que la sociedad es percibida como políticamente apática.

## Palabras clave

Gobernanza. Gobernanza pública. Consejos de Políticas Públicas. Consejos de Derechos de los Mayores. Política de la tercera edad

## Abstract

In order to analyze whether governance in the elderly policy of Santa Catarina municipalities has participatory characteristics and to what extent the actions of the executive power influence the effectiveness of the rights councils of the elderly, the data were collected through questionnaires, applied to members of that board. Using structural equation modeling and interpretative analysis, characteristics of participatory governance were identified, with guarantees of space for dialogue between government and society, with actions backed by democratic principles and instruments, such as transparency and accountability. Moreover, despite the relationship of dependence of the councils on the executive branch, the influence of the latter's performance is positive for the effectiveness of the councils. It is concluded that the perception favorable to the performance of the executive power positively influences the counselors' perception about the autonomy and effectiveness of the councils, while society is perceived as politically apathetic.

## Keywords

Governance. Public governance. Public Policy Councils. Elderly Rights Councils. Senior Citizens Policy

---

## 1. Introdução

Desde a Constituição Federal de 1988, a gestão pública brasileira vem sendo orientada a funcionar com transparência, permitindo o acesso e o acompanhamento público dos atos e fatos governamentais, com a participação popular nos direcionamentos políticos.

Com o processo de (re)democratização da gestão pública, inúmeros mecanismos de participação social emergiram, sendo grande parte deles criados pelo próprio governo. Estes mecanismos passaram a formar parte do arranjo de governança nas políticas sociais, como é o caso dos conselhos de políticas públicas e de direitos que são parte da política de assistência social, que por sua vez tem sob sua responsabilidade a coordenação da política do idoso. A participação popular por meio desses conselhos, espaços não estatais, tem sido considerada meio de inserção social para a garantia dos direitos, controle e coprodução política. Conforme afirma Pires (2011), os conselhos são parte fundamental do processo de construção política, desde a concepção até o controle sobre políticas públicas no Brasil e torná-los efetivos significa contribuir para aumentar o nível de *accountability*<sup>1</sup> e para a promoção de políticas mais aderentes às demandas sociais.

Para Fuks et al. (2004) os conselhos já constituem uma das principais experiências de democracia participativa no Brasil contemporâneo e respondem pela maior rede de interação sócio-política-econômica e cultural em andamento. De tal modo, a administração pública centralizada, hierarquizada e fechada que marcou o Brasil durante a ditadura tornou-se influenciada pelos preceitos da descentralização e democratização. Os esforços passaram a ser direcionados para garantir a oferta de serviços com qualidade e eficiência, contemplando em seus modos de governar articulações com novos sujeitos políticos, visando soluções inovadoras para problemas sociais recorrentes.

Em se tratando da política do idoso, o Conselho de Direitos da Pessoa Idosa é o local de aproximação entre governo e sociedade e de coprodução política, uma arena importante de articulações e de decisões conjuntas para o novo ordenamento político e administrativo. Como afirma Debert e Oliveira (2013), os conselhos representam avanço significativo para a democracia brasileira e dentre os benefícios destacam a estrutura de tomada de decisões mais horizontal. Espera-se que no exercício do seu papel, os conselhos possam influenciar as políticas públicas, a sociedade e o governo e contribuir com decisões mais justas, fortalecendo modos de governança mais democráticos (Avritzer, 2009).

Considerando a importância dos conselhos por reunir diversos grupos da sociedade, com olhares diferenciados sob a política do idoso, buscou-se compreender, a partir da percepção dos conselheiros, o quanto o modo de governar é participativo e o quanto o poder executivo exerce influência sobre a atuação/funcionamento do conselho.

Para o presente estudo foi priorizada a política do idoso e os conselhos a ela vinculados por ser um tema emergente. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2012), de 2009 a 2011, o número de pessoas com mais de 60 anos aumentou 7,6% e de 1991 a 2011 mais que dobrou no Brasil. A Organização Mundial da Saúde – OMS estima que até 2025 o Brasil será o sexto país do mundo em número de idosos (World Health Organization, 2005). São dados que sinalizam impactos social, econômico, político e

---

<sup>1</sup> Aqui compreendida como responsabilidade das instituições e gestores públicos no manuseio de recursos públicos, prestação de contas e transparência.

financeiro em função do envelhecimento populacional, requerendo, assim instituições participativas fortes para fazer frente aos recorrentes e novos desafios a serem enfrentados.

Para melhor orientar a política do idoso, enfrentar os desafios de atender a novas demandas sociais e possibilitar a qualidade de vida para uma população que aumenta de forma acelerada, embora a construção política não seja um papel exclusivo do Estado, são esperadas ações do poder executivo municipal de fortalecimento dos conselhos, fortalecimento da participação da sociedade no conselho e da governança pública.

A obrigatoriedade de o poder executivo agir em prol do fortalecimento dos conselhos é prevista em normas legais e, especialmente para os conselhos de direitos da população idosa, se observa nas normas que instituem a Política e o Estatuto do Idoso (BRASIL, 1994; BRASIL, 2003, BRASIL, 2011). É atribuído ao poder executivo a responsabilidade quanto a permanência dos conselhos para garantir, dentre outros, o direito ao exercício da cidadania e a participação popular e, para tanto, faz-se necessário prover aos conselhos recursos materiais e institucionais.

Diante do exposto busca-se com este estudo dar respostas às seguintes questões : 1) A governança na política pública do idoso se caracteriza como participativa? 2) Em que medida as ações do poder executivo estão influenciando a efetividade dos conselhos, enquanto mecanismos de governança participativa?

Para viabilizar esta importante discussão, este artigo encontra-se dividido em 5 partes além desta introdução. No capítulo 2 serão apresentados os conceitos de Governança Pública no Brasil e no 3 de Conselhos de Políticas Públicas. No capítulo 4 serão apresentados os procedimentos metodológicos e no 5 os resultados e as discussões. Por fim, serão apresentados no capítulo 6 as considerações finais.

## 2. Governança Participativa no Brasil

O Estado brasileiro constituiu-se dentro de uma tradição patrimonialista, cultivando relações corporativas com grupos privilegiados, mantendo o povo à margem do sistema político. Entretanto, essa exclusão - que é fruto de uma cultura autoritária e privatista - não se dá sem a resistência de grupos mobilizados da sociedade e de movimentos sociais em prol de um sistema político-social, com a inclusão de setores menos favorecidos da sociedade nas construções políticas (Carvalho, 1987).

A partir da promulgação da Constituição de 1988, e ao longo da década de 1990, as reivindicações dos movimentos sociais pela participação popular na gestão pública ficaram cada vez mais evidentes. Passaram a objetivar a ampliação de direitos, a participação na gestão de direitos e interesses, na definição do tipo de sociedade e da construção de uma nova relação entre sociedade e Estado (Dagnino, 1994). Como resultado, o país foi palco de uma proliferação de mecanismos de participação popular em toda a sua extensão e em todos os níveis de governo.

Ainda na década de 1980, conforme TCU (2014: 13), "a crise fiscal exigiu novo arranjo econômico e político internacional, com a intenção de tornar o Estado mais eficiente". Seguindo o movimento de reformas e de descentralização observadas no mundo inteiro, com vistas a tornar o setor público mais eficiente e ético, ao longo dos anos de 1980 em diante, um modo de governança emerge como alternativa ao modelo centralizado e rígido de governo (Diniz, 1999; Castells, 2001). Trata-se da governança democrática, caracterizada pela abertura do governo para estabelecer interlocuções com a sociedade plural.

Emergem, assim, modos de governanças mais participativos, que segundo Speer (2012) são arranjos propostos como forma de superar as falhas observadas nos sistemas convencionais de responsabilização governamental. A governança participativa é compreendida como forma de superar a crise da democracia representativa e de legitimidade (Diniz, 1996; Castells, 2001; Peters, 2005; Bevir, 2011; La Fuente, 2010).

Na década de 2000, princípios como transparência, integridade e prestação de contas foram preconizados pelo *International Federation of Accountants* – IFAC para se instituir uma boa governança pública e, posteriormente, foram reforçados com publicações de *The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy* – CIPFA; *Office for Public Management Ltd* – OPM; *Independent Commission for Good Governance in Public Services* – ICGGPS; o Banco Mundial; e o *Institute of Internal Auditors* – IIA, que alinharam as orientações para melhor atender aos interesses da sociedade (TCU, 2014). Assim, sinalizaram a importância de:

*garantir o comportamento ético, íntegro, responsável, comprometido e transparente da liderança; controlar a corrupção; implementar efetivamente um código de conduta e de valores éticos; observar e garantir a aderência das organizações às regulamentações, códigos, normas e padrões; garantir a transparência e a efetividade das comunicações; balancear interesses e envolver efetivamente os stakeholders (cidadãos, usuários de serviços, acionistas, iniciativa privada).* (TCU, 2014)

O que se observa é que a institucionalização da governança pública é baseada tanto em princípios democráticos quanto nas noções administrativas e de eficiência, instaurando um movimento de aproximar uma rede de atores governamentais e não governamentais à administração pública. Segundo Almeida-Santos et al. (2018), a governança é uma forma de qualificar a tarefa de governar e aumentar a confiança dos cidadãos nas instituições públicas.

Para este estudo, compreende-se a governança como arranjos complexos, que segundo Diniz (1999:196) trata do “conjunto de mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade”. Interessa compreender as interações governamentais com os mecanismos de participação social, considerando a importância da inserção social nos assuntos públicos, que, para Telles (1994) é participar a sociedade da edificação da esfera pública, é consolidar novos espaços de poder.

É esperado na governança participativa que o exercício da autoridade governamental seja movido pelo interesse público (Pinto et al. 2018). Com a sua institucionalização, cria-se a oportunidade para que “[...] uma pluralidade de atores use seus conhecimentos, criatividade e recursos para a busca de formas novas e melhores de se produzir políticas públicas” (Pires e Gomide, 2015:203).

No Brasil, em 2017, o governo federal ratificou por meio do Decreto presidencial n.º 9.203, a priorização por uma governança pública com vistas a qualificar a implementação de políticas públicas com alinhamento ao interesse da sociedade. A governança foi definida como o “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”. Princípios como transparência, prestação de contas e capacidade de respostas foram ratificados, assim como o apoio à participação da sociedade nos processos decisórios foram reforçados em suas diretrizes (BRASIL, 2017).

Em termos de participação social, o Brasil já ocupa um lugar de destaque no cenário internacional por introduzir uma gama de alternativas à inserção da sociedade nas discussões sobre políticas públicas (Coelho e Nobre, 2004, Martins, 2015). São experiências que se acumularam ao longo dos anos de 1990 a 2014, sustenta-

das pelo discurso de autogoverno ou de um governo aberto e reflexivo, contribuindo para um modo de governança democrática.

As razões para a intensificação de mecanismos de participação social podem estar associadas as justificativas apresentadas por Evans (2013), como a potencialidade da participação para melhorar a confiança nas instituições públicas, para resolver problemas complexos (reduzindo a incerteza e o risco) e gerar legitimidade e senso de apropriação das intervenções governamentais. Uma importante mudança que retira do governo a exclusividade para tomar decisões sobre as políticas públicas (Schneider, 2005; Peters, 2005; Bevir, 2011; Brugué, 2011).

Sendo assim, as políticas públicas ainda que estejam sob coordenação e sejam de responsabilidade do Estado, ao envolver diferentes organismos e agentes não governamentais nos seus processos de tomada de decisões não podem ser reduzidas a políticas estatais (Höfling, 2001). Ao se colocar numa posição central, assumindo funções de comando, coordenação e implementação (Diniz, 1999), o governo deve dispor de funcionários públicos preparados para lidar com uma forma de gestão participativa e, ainda, desenvolver a sua capacidade para escutar e acolher as contribuições dos diversos atores que passam a exercer influência sobre as políticas públicas.

Para o estudo dessa nova forma de implementação de políticas públicas, com a democratização dos processos decisórios e participação da sociedade na formulação e gestão das políticas públicas, a noção de governança se mostra relevante (Ckagnazaroff, 2009). Dentre os mecanismos de governança democrática, o Conselho de Políticas Públicas se destacam por criar as “condições para um sistema de vigilância sobre a gestão pública” (Gohn, 1997:180), por se apresentar como alternativa para reduzir o déficit de *accountability* que segundo Farah (2001) tem caracterizado as políticas públicas no Brasil.

Entretanto, para que a participação social por meio dos conselhos colabore para melhorar as decisões públicas sobre as políticas e a oferta de bens e serviços públicos, é necessário interesse da população em participar e controlar e, por outro lado, é importante que o governo possa prover os meios para que os espaços de participação popular possam ser efetivos e que suas decisões e ações estejam refletidas nas decisões governamentais.

Sendo os conselhos arranjos institucionais de relacionamento entre governo e sociedade, criados pelo poder público, o Estado deve ampliar as suas funções. Conforme estabelecido nas leis que instituem as políticas sociais, o governo deverá cuidar da promoção, fortalecimento e manutenção dos conselhos. A título de exemplo, conforme consta no parágrafo, Art. 16 da Lei nº 12.435/2011, que altera a Lei nº 8.742/1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social, foi determinado que o órgão ao qual o conselho se vincula, órgão gestor de assistência social, deve:

*[...] prover a infraestrutura necessária ao seu funcionamento, garantindo recursos materiais, humanos e financeiros, inclusive com despesas referentes a passagens e diárias de conselheiros representantes do governo ou da sociedade civil, quando estiverem no exercício de suas atribuições.*

Outro exemplo de responsabilidades assumidas pelo Estado se refere a transparência e a prestação de contas, princípios democráticos e instrumentos de ligação entre o governo e a sociedade e de consolidação da democracia. A ampliação do acesso às informações sobre a gestão pública é uma ação do Estado de fortalecimento do controle social (Carvalho, 1987).

A importância dada à participação popular no controle da máquina pública é ratificada também na Lei da Transparência. Ao dar uma nova redação ao artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal, busca assegurar a transparência mediante a participação popular em todas as fases das políticas públicas (BRASIL, 2009). Em 2011 foi também promulgada a Lei de Acesso Informação, ampliando esse direito, atribuindo aos órgãos públicos a responsabilidade de informar nos prazos definidos em lei, com exceção apenas para as informações cujo sigilo seja necessário para a segurança da sociedade e do Estado (BRASIL, 2011).

Com as leis mencionadas, que atribuem ao Estado responsabilidades para amenizar a assimetria informacional, as possibilidades de a sociedade se tornar mais vigilante e identificar fraudes e/ou realizar denúncias aumenta, assim como aumenta a possibilidade de esta sociedade contribuir para qualificar os gastos e a governança pública. O investimento do governo no fortalecimento de mecanismos de governança, tais como o conselho, fortalece o controle social, o que segundo Rausch e Soares (2010) contribui para tornar os gestores públicos mais responsivos. Segundo eles, sofrendo pressões constantes da sociedade, o gestor pode melhorar o seu desempenho, coibir a corrupção, combater a ineficácia administrativa e continuar a evidenciar a transparência nos atos da gestão pública.

Ao governo, o desafio de manter uma estrutura de governança mais horizontal e manter as condições para que a deliberação pública ocorra no âmbito de espaços participativos, tais como os conselhos. Para tanto, é atribuído ao poder público, mais especificamente ao poder executivo ao qual os conselhos se vinculam, a responsabilidade por prover as condições institucionais (respaldadas em princípios democráticos: transparência e prestação de contas) e materiais (recursos humanos, estruturais e financeiros) para o seu bom funcionamento (Martins, 2015).

A expectativa é que o poder executivo, ao implementar ações de fortalecimento dos conselhos, provendo a condições institucionais e materiais, está contribuindo para o empoderamento desta instância de participação, para a qualificação dos processos deliberativos e, conseqüentemente, para um controle social mais efetivo. Conselhos fortalecidos podem ser mais efetivos também na coprodução de políticas públicas, que segundo Lima e Ranconi (2018:12), trata-se da "cooperação ativa de grupos voluntários de cidadãos, através de instrumentos de participação, com servidores públicos". Para os autores, a coprodução possibilita, através dos vínculos entre os diversos agentes, "a criação de estratégias para o fornecimento eficiente, eficaz e efetivo de serviços e bens públicos aos cidadãos" (idem, p.11).

Assim, ao se articular com o desenho institucional democrático, os conselhos podem incidir sobre o formato das políticas públicas, sobre estratégias e diretrizes para implementação das mesmas (Gohn, 1997). Diante deste contexto e considerando a importância dos conselhos para a cooperação social e política, emergem as seguintes hipóteses de pesquisa:

*H1a: Ações do poder público executivo para o fortalecimento do conselho influencia positivamente para a coprodução de políticas públicas.*

*H1b: Ações do poder público executivo para o fortalecimento do conselho influencia positivamente o exercício de controle social.*

*H1c: Ações do poder público executivo para o fortalecimento do conselho influencia positivamente a percepção dos conselheiros sobre a sua autonomia/independência.*

### 3. Conselhos de Políticas Públicas como Mecanismos de Governança no Brasil

Na estrutura de governança pública que se busca implementar no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988, a cidadania é o princípio geral e os conselhos gestores passaram a representar importante mecanismo para romper com o *status quo* e inserir novos sujeitos nas discussões e decisões políticas. Em 1973, Arendt já se referia ao sistema de conselhos como “única forma possível de um governo horizontal; um governo que tenha como condição de existência a participação e a cidadania” (apud Gohn, 1997:176). Segundo Avritzer (2009) são instituições capazes de exercer influência sobre o sistema político e administrativo.

Nas suas diferentes formas, conselhos gestores, de políticas públicas ou temáticos (Araújo, 2007), criados para atender interesses gerais da comunidade ou de grupos específicos (como é o caso do conselho do idoso), se apresentam como importantes arenas de discussão ou deliberação e como promessas para superar o déficit democrático. Eles “permitem à população o acesso aos espaços onde se tomam as decisões políticas” (Gohn, 1997:178) no país, contribuindo para a apropriação do domínio público pela sociedade.

Em se tratando do Conselho de Direitos da Pessoa Idosa - CDPI, de acordo com o art. 6º e 7º, da Lei nº 8.842/94, que institui a Política do Idoso e cria os conselhos nos três níveis de governo, estes são “órgãos permanentes, paritários e deliberativos” e responsáveis pela “formulação, coordenação, supervisão e avaliação da política nacional do idoso, no âmbito das respectivas instâncias político-administrativas”. Estas normas também reiteram alguns princípios constitucionais básicos, como o direito à vida, à dignidade humana e à cidadania (podendo ser exercida por meio do conselho).

Segundo Ribas (2015), o conselho é uma importante instância de controle social (acompanhamento, fiscalização e avaliação da política), para a defesa dos direitos dos idosos, ao tempo que também se espera a sua atuação na coprodução de políticas públicas, podendo realizar diagnósticos e recomendar ações inexistentes. Os CDPIs também são responsáveis pela instituição do Fundo dos Direitos dos Idosos nos municípios e por realizar a sua gestão, definindo os critérios para a sua utilização, conforme indica a Lei 12.213/2010 que institui o Fundo Nacional do Idoso.

A imperatividade resguardada na Constituição Federal de 1988 e regulamentado em leis específicas, tais como a Lei Orgânica de Assistência Social (LOS), reforça os conselhos como mecanismo de controle social. O termo controle social, embora guarde certa ambiguidade, é aqui utilizado para dizer sobre a participação e controle da sociedade sobre as ações do Estado, como uma forma de aprofundamento da democracia (Silva, 2002). A contribuição que a participação popular nesses conselhos promove dá-se no sentido de se atuar no campo da fiscalização, buscando a probidade na gestão pública, o que seria uma forma de exercício da cidadania ativa por meio destes espaços de exercício da democracia.

Noronha (2000) enfatiza o papel importante dos conselhos de influenciar a agenda pública, controlar seu desenvolvimento e fiscalizar processos de implementação de políticas e de direitos, através de fórum híbrido, composto por representantes governamentais e não-governamentais, o que qualifica, em tese, os seus resultados. O conselho se apresenta, ainda, como uma alternativa para reduzir o déficit de *accountability* que, segundo Farah (2001), tem caracterizado as políticas públicas no Brasil, contribuindo para aumentar os níveis de responsabilização no uso dos recursos públicos e da transparência e, assim, para a apropriação do domínio público pela sociedade.

Em relação à coprodução de políticas públicas, “consiste no envolvimento de diversos segmentos da comunidade na produção dos serviços públicos, incluindo a participação direta do cidadão, em conjunto com outros agentes públicos e privados”. (Ronconi et al. 2011). Para os autores a participação social na coprodução de políticas públicas se revela como importante alternativa para dar melhores respostas à sociedade.

Para a coprodução política, Cohen (2009), com a sua poliarquia diretamente deliberativa, apresenta uma proposta de acordo institucional que incorpora o processo deliberativo no processo efetivo de tomada de decisão. Uma alternativa para a operacionalização da democracia centrada no sistema político-administrativo. Implica num estilo de governo que tenha como diretrizes e eixos fundamentais as questões da participação e da cidadania. Neste caso, o Estado assume um papel basilar de criação dos espaços e a responsabilidade por incrementar o capital social, que segundo Ronconi et al. (2011:56) “tem a função de provocar os indivíduos a sair de sua preocupação excessiva com assuntos privados e envolver-se com assuntos públicos”.

Embora sejam inquestionável as contribuições dos conselhos na coprodução e no controle de políticas, em 2019, o povo brasileiro foi surpreendido com a revogação do Decreto nº 8.243/2014, que dispõe sobre a institucionalização da Política Nacional de Participação Social - PNPS e do Sistema Nacional de Participação Social – SNPS. Com esta ação, foram extintos conselhos e comissões nacionais, órgãos colegiados de decisões coletivas, com a justificativa de economia de gastos e desburocratização estatal, prejudicando a arquitetura de inserção social em diversas políticas setoriais. Dentre eles, foi extinto o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa idosa.

Estas ações desestabilizam o sistema participativo, com vistas a diminuir e/ou extinguir a participação popular. Apesar disso e do pouco interesse sinalizado pelo governo nacional em fomentar formas de participativas de governança, os conselhos estaduais e municipais permanecem e a eles são atribuídas responsabilidades para colaborar para a superação de desafios impostos à sociedade devidos ao acelerado processo de envelhecimento populacional.

Em relação ao envelhecimento populacional, ainda que se observe os benefícios da vida longa, os municípios se colocam diante de desafios para superar impactos sociais, políticos, econômicos e culturais. Torna-se mais necessário que o Estado e a sociedade civil construam de forma colaborativa políticas públicas voltadas para a população idosa e para lidar com os desafios da longevidade (Araújo e Bitener, 2016). Desse modo, aumenta-se as expectativas de atuações dos CDPIs e a necessidade de um Estado preparado para lidar com os novos modos de governança.

Os CDPIs instituídos no Brasil tem caráter deliberativo e encontram-se inseridos nas estruturas de governo, institucionalizados como mecanismos de governança democrática, como órgãos intermediários, de articulação entre a sociedade e gestão pública. Para Fung (2004) mecanismos de governança com estas características influenciam positivamente a gestão pública na coprodução de políticas públicas, pois possibilitam a participação direta, mobilizada, deliberativa do cidadão, com inserção dos que se encontram em posição de desvantagem no modelo tradicional de democracia representativa. Entretanto, este autor também considera que se a permanência de sujeitos ao longo do tempo pode resultar “captura privada ou a uma delegação ilegítima do poder estatal”. Ou seja, espaços com potenciais para contribuições para a construção de uma agenda colaborativa, mas com riscos de cooptação.

Apesar dos riscos inerentes, Gomes (2003) destaca a importância dos conselhos para o aprimoramento do método democrático de tomada de decisão, pela utilização do processo deliberativo e devido ao seu caráter

setorial, visto que estas decisões são baseadas nas considerações por partes interessadas sobre escopo mais reduzido, propiciando melhor distribuição da informação e o aprimoramento da capacidade de interpretação.

O que se espera é que os conselhos, ao articular-se com o poder executivo, no desenho institucional democrático, possam incluir nas discussões o escopo de deliberações que é bastante amplo, incidindo sobre o formato das políticas públicas, sobre estratégias e diretrizes para implementação das mesmas (Gohn, 1997). Eles, ainda, fortalecem o processo descentralizador das políticas sociais, na medida em que viabilizam a produção, o acompanhamento e o controle das políticas pelos próprios cidadãos.

A despeito das contribuições esperadas com o seu funcionamento, como órgãos auxiliares ao poder executivo e de inclusão social, segundo Gohn (1997), em municípios sem tradição organizativa-associativa,

*[...] os conselhos têm sido apenas uma realidade jurídico-formal, e muitas vezes um instrumento a mais nas mãos dos prefeitos e das elites, falando em nome da comunidade, como seus representantes oficiais, e não atendendo minimamente aos objetivos de controle e fiscalização dos negócios públicos (Gohn, 1997:179).*

Como se observa, a inserção social possibilitada pelos conselhos, assim como o compartilhamento das responsabilidades pela produção política, não se realiza sem obstáculos. Para Santos (2001) acrescenta que mesmo que alguns conselhos possuam caráter deliberativo (decisões vinculantes), é possível que as deliberações sejam realizadas para atender ao interesse do próprio governo e, portanto, correspondam às decisões que já seriam tomadas. De tal modo, os conselhos podem servir mais para referendar e legitimar o poder executivo do que, de fato, para influir nas suas ações.

Além disso, são mecanismos de governança que dependem do poder público para funcionar, lhe proporcionando os recursos materiais e institucionais (BRASIL, 1994; BRASIL, 2003). Assim, os conselhos são dependentes de ações do poder público para o seu fortalecimento, para qualificar os seus resultados e da política a que se vincula. Consta nos relatórios de fiscalização da Controladoria Geral da União – CGU, analisados por Martins et al. (2012), que os técnicos do governo sinalizaram a necessidade de contar com mais esforços governamentais para a sua institucionalização social, para propiciar participação mais qualificada da sociedade civil e para preparar esta sociedade para agir em instâncias de cogestão/coprodução das políticas públicas.

Em análise do conselho do Idoso de Florianópolis, Magalhães e Souza (2015), com o estudo realizado em 2014 que objetivou identificar as características do controle social no Conselho, os autores identificaram que embora o conselho exerça o seu papel fiscalizador, está às margens das decisões políticas que se efetivam de forma *top down*. A dificuldade apresentada por eles é de se estabelecer a comunicação entre o conselho e a administração pública. Inferiram que a falta de transparência do governo local (restrita ao atendimento das exigências legais) estava prejudicando o diálogo e a cooperação.

O que se observa é que para além das normas legais, faz-se necessário criar uma cultura de gestão participativa, para que esses arranjos de aproximação da sociedade e governo possam ser acolhidos nos contextos políticos administrativos. Nesse contexto político-administrativo, é importante considerar as diferenças existentes em termos de capacidades entre o poder executivo e o conselho e os diferentes papéis que eles devem cumprir.

Aos conselhos, compete contribuir para o aprimoramento das políticas públicas e aprofundamento da democracia, fazendo uso de sua autonomia política e cidadã, o que para Cunha & Pinheiro (2009:146) é a “possibili-

dade de constituírem as regras de seu funcionamento e os seus critérios de decisão". Para Martins (2015), manter a autonomia nos conselhos é um estímulo para que funcionem como um contrapeso à concentração de autoridade no Estado.

Ao poder executivo, estando em posição central, são esperadas mobilizações de recursos técnicos, institucionais, financeiros e políticos para a consolidação e bom funcionamento dos conselhos, além de instituir formatos institucionais mais permeáveis à participação social. Segundo Pires e Vaz (2012:15),

*[...] formatos institucionais carrega em si variações na capacidade de tornar o Estado mais ou menos permeável às demandas e, principalmente, em assumir corresponsabilização no planejamento público, o que quer dizer que, em última instância, podem existir canais com baixo poder decisório, isto é, com baixo poder de enforcement, mas com significativo poder informacional, isto é, revestidos de significativo caráter consultivo e vice-versa.*

Na expectativa de avançar na análise da inserção social nas decisões sobre políticas públicas, Pires e Vaz (2012) sugere a utilização do termo *Interface Societatal* para dizer sobre as influências e impactos de canais como os conselhos, tanto na sociedade como na estrutura administrativa. Embora não seja o foco deste trabalho aprofundar neste conceito, o estudo do autor aclara a existência de um espaço político estabelecido entre os atores da sociedade e do governo que impactam a coletividade. Espaço este onde as relações estabelecidas, "com atribuições consultivas e de atribuição de corresponsabilização, ou cogestão" (idem, p. 16).

Ao voltar a atenção para este espaço de interface, Faria (2005) enfatiza o importante papel do poder executivo de induzir formas de gestão participativa. Para este estudo se busca compreender se a gestão local torna a participação social um método de gestão e como estas ações influenciam a efetividade dos conselhos. Assim, ao se buscar verificar como a abertura do poder executivo à participação social nos processos de gestão das políticas públicas o que se busca é compreender, ainda que de forma exploratória, como as relações ocorrem entre Estado e sociedade nesta interface societatal. De tal forma, emergem as seguintes hipóteses de pesquisa:

*H2a: A abertura do poder executivo à cidadania contribui para a coprodução de políticas públicas.*

*H2b: A abertura do poder executivo à cidadania influencia positivamente o exercício de controle social pelo conselho.*

*H3c: A abertura do poder executivo à cidadania influencia positivamente a percepção dos conselheiros sobre a autonomia/independência do conselho.*

#### 4. Procedimentos Metodológicos

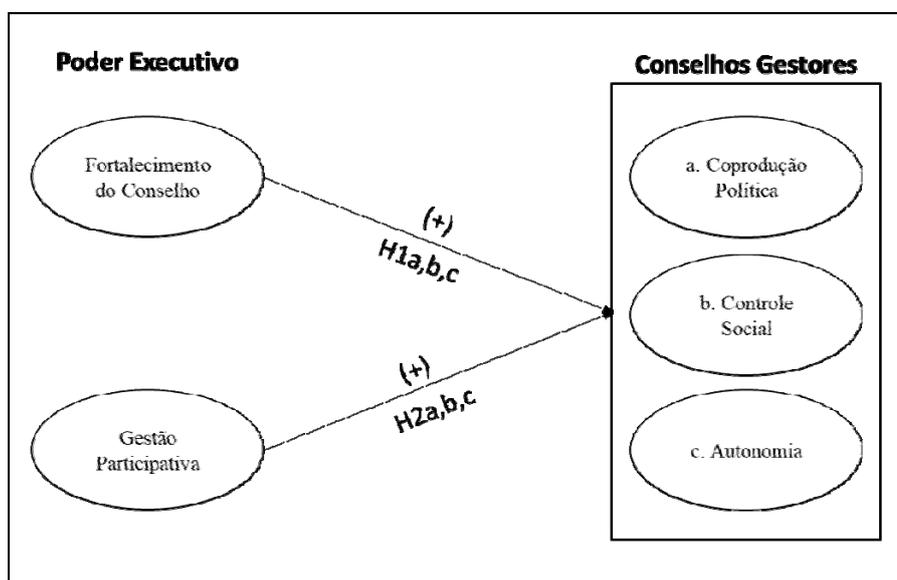
Nesta seção apresentam-se os procedimentos, técnicas e métodos utilizados no processo de realização da pesquisa, que é norteadas por uma abordagem mista. A pesquisa quantitativa, segundo Richardson (1989), pode ser caracterizada pelo emprego de ferramentas para quantificação, tanto nas modalidades de coleta de dados, quanto no tratamento dessas através de técnicas estatísticas, desde as mais simples até as mais complexas. Já a pesquisa qualitativa busca descrever os dados e explicá-los mediante o contato do pesquisador com o objeto da pesquisa (Vieira e Zouain, 2005).

Os dados utilizados são de origem primária, coletados por meio de questionários que foram enviados para todos os conselhos de direitos da pessoa idosa do estado de Santa Catarina e respondidos nos meses de julho e agosto de 2019. Foram obtidas respostas de 86 conselheiros de 40 cidades catarinenses. Os questionários foram divididos em dois blocos de perguntas, nos quais buscou-se contemplar a percepção dos conselheiros sobre a governança na política do idoso, sobre a atuação do poder executivo municipal e sobre a autonomia e efetividade do Conselho de Direitos da Pessoa Idosa. Ao final do questionário foram inseridas questões abertas para permitir aos conselheiros manifestações livres sobre o conselho e a atuação do poder executivo.

Quanto aos fins a que se propõe, esta pesquisa pode ser classificada como estudo descritivo. Para responder a primeira pergunta de pesquisa – A governança na política pública do idoso se caracteriza como participativa? – foi utilizada a análise interpretativa e a estatística descritiva para a apresentação dos resultados. Para responder a segunda pergunta de pesquisa – Em que medida as ações do poder público executivo estão influenciando a efetividade dos conselhos, como mecanismos de governança participativa? – foi utilizada método modelagem de equações estruturais. Segundo Hair et al. (2016), para esse tipo de modelagem, quando envolve variáveis qualitativas ordinais, é recomendado o uso do método Partial Least Squares (PLS). Nesse estudo os dados foram analisados com apoio do softwares SMART-PLS 3.0.

Para a análise quantitativa, utilizou-se o modelo teórico da pesquisa, Figura 1, com a finalidade de verificar se e como as ações do poder público executivo influenciam a autonomia e a efetividade dos conselhos de direitos da pessoa idosa.

**Figura 1: Modelo teórico da Pesquisa**



Fonte: Elaborada pelos autores (2019)

O que se encontra apresentado na Figura 1 são os constructos utilizados para a pesquisa, construídos a partir das questões do questionário, detalhados no Quadro 1. A primeira parte dos questionários contempla a percepção dos conselheiros sobre a atuação do poder público executivo municipal, com 10 variáveis agrupadas em dois grupos de assertivas relacionadas aos seguintes constructos: Ações de fortalecimento do conselho; Abertura à participação social nos processos de gestão das políticas públicas. A segunda parte contemplou a

percepção dos conselheiros sobre a autonomia e a efetividade dos conselheiros, cujos constructos se referem a: Autonomia; Controle social e Coprodução política.

**Quadro 1: Dimensões e constructos do modelo estrutural**

DIMENSÕES	CONSTRUCTOS	COD.	DESCRIÇÃO	
Atuação do Poder Executivo	Fortalecimento do conselho	Q1	Incentiva a participação da sociedade	
		Q2	Contribui para o bom funcionamento do conselho (espaço físico, secretaria executiva, capacitação)	
		Q3	Escuta a cidadania para tomar decisões	
		Q4	Disponibiliza recursos financeiros	
		Q5	Disponibiliza informações	
	Abertura à cidadania	Q6	Estabelece comunicação efetiva	
		Q7	Permite participação em decisões políticas	
		Q8	Acolhe decisões do conselho	
		Q9	Se apoia no conselho	
		Q10	Compartilha decisões com o conselho	
	Efetividade dos conselhos	Coprodução política	Q11	Compartilha experiências com o governo
			Q12	Contribui com repasse de demandas para o governo
			Q13	Contribui para aperfeiçoamento da política do idoso
			Q14	Contribui para qualificar os bens e serviços
			Q15	Reconhecido pelo governo
Controle social		Q16	Fiscaliza ações do poder público	
		Q17	Fiscaliza ações do setor privado	
		Q18	Zela pelos direitos dos idosos	
		Q19	Participa do planejamento orçamentário	
		Q20	Avalia a política local do idoso	
Autonomia	Q21	Reconhecido pela sociedade		
	Q22	Liberdade para agir		
	Q23	Liberdade para eleger representantes		
	Q24	Autonomia para incentivar a sociedade a participar		
	Q25	Autonomia para promover debate público e transparente		

Fonte: elaborado pelos autores.

## 5. Resultados e Discussão

Para o desenvolvimento da pesquisa, primeiramente buscou-se compreender na percepção dos conselheiros se a governança para a política do idoso apresenta características de uma governança participativa. Posteriormente, a partir de 6 (seis) hipóteses levantadas ao longo dos capítulos 2 e 3, buscou-se realizar a análise a influência da atuação do poder público executivo na autonomia e efetividade dos conselhos.

### 5.1 Percepção dos conselheiros sobre a governança para a política do idoso

Na percepção dos conselheiros, a governança pública na política do idoso apresenta características de governança participativa, fundamentada em princípios e instrumentos democráticos. Foi verificado que o poder executivo é aberto à participação social e na opinião de 90% dos entrevistados, contribui para melhorar a atuação dos Conselhos Municipais de Direitos da Pessoa Idosa.

Segundo os conselheiros, a administração pública local trabalha em sistema de cooperação com os conselhos, disponibiliza recursos necessários (materiais e informacionais) para que funcione bem, mantém proximidade com o conselho para escutar as demandas da população idosa e para direcionar as suas ações.

Além disso, a gestão local mantém a transparência e o comprometido em melhorar a qualidade de vida da pessoa idosa e incentiva a participação da população idosa nas deliberações que possam ser de seu interesse. É aberta para permitir que o conselho influencie os processos políticos e administrativos, participando da

formação, implementação e avaliação da Política do Idoso. Para eles, os governos locais utilizam as informações do conselho para melhorar a oferta de bens e serviços públicos e zelam pelos direitos da população idosa.

Entretanto, os conselheiros afirmam que embora contem com todo o apoio do poder executivo e percebam o interesse do governo local na promoção do conselho, isso não extrapola os espaços políticos. Indicam que o conselho é pouco conhecido nos municípios e que ainda não foi apropriado e ocupado pela população idosa. Eles percebem o conselho como fragilizado politicamente devido ao esvaziamento, a apatia política por parte da população. Na condição de conselheiros, reclamam da falta de capacitação, de visibilidade e legitimidade da sociedade.

De maneira geral os conselheiros, embora demonstrem aprovação e apoio à gestão pública local, na condução da política do idoso, apresentam um cenário de dependência do conselho em relação ao poder executivo. Eles inferem fragilidades na atuação política, devido à falta de capacitação e demonstram preocupações com a falta de renovação e de utilização do espaço para o exercício da cidadania.

## **5.2 Relação entre a atuação do poder público executivo e a autonomia e efetividade dos conselhos.**

Para a realização e apresentação da análise, considerando a responsabilidade e a importância dada a atuação do poder público para o fortalecer o exercício da cidadania ativa por meio do conselho, a apresentação dos resultados serão apresentados de acordo com as iniciativas governamentais.

### **a) Ações do Poder Executivo para o Fortalecimento dos Conselhos**

Conforme se apresenta na revisão de literatura, os conselhos de políticas públicas, a que este estudo se dedica, são constituídos pelo poder público e se apresentam como mecanismos de governança, sendo órgãos intermediários de aproximação governo e sociedade. Para o seu fortalecimento, enquanto instituição híbrida, deve-se resguardar a sua autonomia para o seu bom funcionamento e atuação.

Em relação às ações do poder executivo que se busca analisar, tem-se no modelo metodológico: ações de incentivo à participação social; garantias de espaço físico, secretaria executiva e capacitação, como preconizado nas normas legais; ações de escuta à cidadania para os processos de tomada de decisões; a disponibilização de recursos financeiros e de informações para qualificar as deliberações. Todas estas ações fazem parte do constructo: "Ações do poder executivo de fortalecimento do conselho", para o qual foi verificada a influência nos demais constructos: autonomia, controle social e coprodução de políticas públicas, descritos no Quadro 1 no capítulo de metodologia.

De forma geral, os itens que representam estes construtos apresentaram carga fatorial satisfatória ( $> 0,06$ ), conforme Tabela 1. Entretanto, para melhorar validade do modelo, foram retirados os itens Q17 e Q19 do construto Controle Social, considerando a sua pouca contribuição para o modelo. Também foi excluído o item Q15 do construto Coprodução, considerando a pouca contribuição para o modelo.

Cabe ressaltar que os itens são considerados medidas reflexivas, que somadas representam uma determinada variável latente, e como relatado por Hair et al. (2016), a sua retirada do modelo não indica perda de validade do construto.

Conforme se observa na Tabela 1, as ações de fortalecimento dos conselhos pelo poder executivo estão influenciando positivamente a percepção dos conselheiros sobre a autonomia e o exercício de controle e de co-produção de políticas públicas.

**Tabela 1: Consistência interna e validade convergente (Fortalecimento do Conselho)**

Variables	Item	Loading	Cronbach's	CR	AVE
Fortalecimento do Conselho	Q1	0.783	0.878	0.911	0.672
	Q2	0.793			
	Q3	0.816			
	Q4	0.872			
	Q5	0.832			
Autonomia	Q21	0.651	0.811	0.869	0.573
	Q22	0.714			
	Q23	0.799			
	Q24	0.843			
	Q25	0.763			
Controle Social	Q16	0.822	0.734	0.849	0.653
	Q18	0.747			
	Q20	0.851			
Coprodução de Políticas	Q11	0.720	0.739	0.836	0.560
	Q12	0.699			
	Q13	0.698			
	Q14	0.726			

Fonte: dados da pesquisa

Os resultados confirmam o grau de dependência dos conselhos em relação ao poder público. Quanto melhor a percepção dos conselheiros sobre ações de fortalecimento dos conselhos (pelo poder público executivo), que diz respeito às condições materiais (espaços físicos, recursos financeiros e de pessoal) e informacionais, melhor a percepção sobre a autonomia e efetividade dos conselhos (controle social e coprodução de políticas públicas).

Seguindo as orientações de Hair et al. (2016), buscou-se verificar a confiabilidade, por meio do modelo de medições. De forma geral, como pode ser verificado na Tabela 1, o modelo apresentou consistência interna, com o índice *Composite Reliability* (CR), superior a 0,7, em todos os constructos como recomendado por Nunnally e Bernstein (1999). O modelo também apresentou boa validade convergente, com o *Average Variance Extracted* (AVE) superior a 0,5 (Hulland, 1999). Em seguida, foi analisado o modelo estrutural, com o objetivo de confirmar as relações propostas. Para esse tipo de análise (*Path Analysis*) deseja-se prioritariamente confirmar coeficientes, independente do poder preditivo do modelo (Hair et al, 2016).

Conforme Tabela 2, verifica-se que os coeficientes em todas as relações foram significativos com *p-value* inferior a 0,05. Os coeficientes foram positivos nas três relações, como previsto nas hipóteses de pesquisa H1a, H1b e H1c. Os coeficientes de determinação apontam para um maior poder explicativo da autonomia e co-produção política, enquanto para o controle social o R<sup>2</sup> foi menor, de 28,1%.

**Tabela 2: Indicadores do modelo estrutural (Fortalecimento do Conselho)**

Relações	p-value	Coef	R <sup>2</sup>
Fortalecimento do conselho → Autonomia	0,000	0,690	0,476
Fortalecimento do conselho → Controle Social	0,000	0,530	0,281
Fortalecimento do conselho → Coprodução Política	0,000	0,619	0,383

Fonte: dados da pesquisa

## b) Abertura à Participação Social nos Processos de Gestão das Políticas Públicas

Para o modelo, a abertura do poder executivo à cidadania está relacionada ao aproveitamento dos resultados produzidos no espaço político de *interface* sociestatal, o conselho de políticas públicas, em que se estabelece a comunicação efetiva entre a gestão municipal e a sociedade, nos processos decisórios sobre políticas públicas. Ou seja, a promoção de uma real aproximação para o compartilhamento de responsabilidade e escuta mútua para qualificar as decisões sobre políticas públicas. O que se busca é analisar a influência deste constructo (abertura à cidadania) em relação aos constructos: autonomia, controle social e coprodução de políticas públicas, que dizem respeito a efetividade dos conselhos, conforme descritos no Quadro 1 no capítulo de metodologia.

Na Tabela 3, percebe-se novamente que as medidas apresentaram carga fatorial superior a 0,06. Hair et. al (2016) explica que para pesquisas exploratórias, onde se busca confirmar relações teóricas medidas com cargas entre 0,6 e 0,7 são aceitáveis, observando a validade do modelo.

Quanto a confiabilidade, modelo apresentou consistência interna satisfatória com CR e Alpha de Cronbach superiores a 0,7 para todos os construtos (Tabela 3). Também se verifica uma boa validade convergente, com o AVE superior a 0,5. Significa dizer que o modelo apresenta um bom ajuste e consistência tanto em seus construtos quanto nas medidas que os representam.

**Tabela 3: Consistência interna e validade convergente (Coprodução Política)**

Variables	Item	Loading	Cronbach's	CR	AVE
Abertura à cidadania	Q6	0.810	0.882	0.914	0.680
	Q7	0.781			
	Q8	0.822			
	Q9	0.850			
	Q10	0.855			
Autonomia	Q21	0.662	0.811	0.869	0.572
	Q22	0.697			
	Q23	0.786			
	Q24	0.854			
	Q25	0.768			
Controle Social	Q16	0.834	0.734	0.847	0.651
	Q18	0.705			
	Q20	0.871			
Coprodução de Políticas	Q11	0.771	0.739	0.835	0.559
	Q12	0.736			
	Q13	0.712			
	Q14	0.771			

Fonte: dados da pesquisa

Verificou-se que quanto melhor a percepção dos conselheiros em relação a interface entre governo e sociedade, melhor a percepção deles em relação ao próprio conselho, em termos de autonomia e efetividade no exercício do controle social e na coprodução de políticas públicas. Conforme observado por Martins (2015), quando é percebida a aproximação do poder público executivo o conselho tende a se fortalecer e atuar de forma mais efetiva.

Depois de confirmada a confiabilidade das medidas foi analisado o modelo estrutural. Observando a Tabela 4, é possível perceber que todas as relações são estatisticamente significantes a um nível de confiança de 99%, com *p-value* inferiores a 0,01. Significa que os coeficientes de caminho são válidos e podem ser analisados. Todos os coeficientes foram positivos, como previsto nas hipóteses H2a, H2b e H2c de pesquisa. Observa-se também que a Coprodução Política possui maior poder explicativa em relação a autonomia, com um R<sup>2</sup> de

41,1%, como já seria esperado, visto que a coprodução de políticas pública somente será possível a partir da abertura do governo para este tipo de atuação do conselho.

**Tabela 4: Indicadores do modelo estrutural (Coprodução Política)**

Relações	p-value	Coef	R <sup>2</sup>
Abertura à Cidadania → Autonomia	0,000	0,640	0,410
Abertura à Cidadania → Controle Social	0,000	0,506	0,256
Abertura à Cidadania → Coprodução Política	0,000	0,537	0,288

Fonte: dados da pesquisa

Os resultados indicam que para exercer as suas funções de forma efetiva os conselhos precisam contar com governos abertos à participação e controle social. Ainda, foi verificado que os executivos municipais estão preparados para lidar com os mecanismos de uma gestão participativa utilizam as informações do conselho para melhorar a oferta de bens e serviços públicos.

## 6. Considerações Finais

Com este estudo foi possível observar que a governança da política dos idosos nos municípios catarinenses apresenta características de uma governança participativa. Foi verificada, a partir da percepção dos conselheiros (representantes da sociedade e do governo), a importância do conselho para qualificar os processos de gestão de políticas públicas e, ainda, que os instrumentos democráticos instituídos pelo poder executivo, tais como a transparência e a prestação de contas, são importantes para a aproximação entre a sociedade e o governo.

Os Conselheiros de Direitos da Pessoa Idosa são percebidos como espaços autônomos de manifestações sobre políticas públicas e de controle social no estado de Santa Catarina. Percebidos também como espaços que zelam pelos direitos da população idosa, embora se deparem com desafios para a ocupação do conselho pela população e para se legitimar perante a sociedade e o governo.

Para a análise quantitativa, com a qual se buscou verificar o quanto a atuação do poder público executivo exerce influência sobre os conselhos de direitos da população idosa, em se tratando de autonomia e efetividade (controle social e coprodução de políticas públicas), o modelo de análise foi validado e as hipóteses confirmadas. Isso confirma a dependência do conselho em relação ao poder executivo e reforça a importância de o governo cuidar dos espaços de *interface* socioestatal, neste caso, os Conselhos de Direito da Pessoa Idosa, para o aprofundamento democrático e para qualificar as políticas públicas.

A partir dos resultados infere-se que a atuação governamental está permitindo que o conselho se fortaleça e contribua para melhorar a qualidade das ações e dos serviços públicos. Trata-se de uma aproximação que pode gerar aprendizado para os sujeitos vinculados ao poder público e ao conselho e resultar no fortalecimento da política do local do idoso.

Entretanto, ainda que a governança participativa esteja contribuindo para aumentar a sensação de autonomia nos conselhos, para fortalecer o controle social e permitindo que os conselhos exerçam o seu papel de gestor na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, é sabido que a administração pública passa por renovações e está sujeita aos movimentos pendulares sobre os quais pesem as concepções ideoló-

gicas que nem sempre fortalecem estes espaços de poder popular. Assim, conclui-se que o conselho está diante da frágil ancoragem institucional e na ausência de uma cidadania ativa, da frágil ancoragem societária.

Considerando que somente uma cidadania ativa será capaz de minimizar os impactos de movimentos pendulares com predominância de governos menos adeptos à governança participativa, sugere-se que em futuras pesquisas seja contemplada a percepção dos conselheiros sobre a atuação da sociedade civil e as possibilidades para o seu fortalecimento. 

## Referencias

- Almeida-Santos, Paulo Sérgio; Dani, Andreia Carpes; Dal Magro, Cristian Bau; Matias-Pereira, José; e Zonatto, Vinícius Costa da Silva. 2018. "Efeito da qualidade da governança pública sobre o sentimento de confiança da população nas instituições governamentais: uma análise para países latino-americanos". *Administração Pública e Gestão Social*. 10(4): 228-238.
- Araújo, Cintia Rejane Moller. 2007. A participação societal na concepção das políticas públicas de turismo no Brasil: o caso do Conselho Municipal de Turismo de São Paulo no período de 1991 a 2006. Tese (Doutorado em Administração Pública) – EAESP, Fundação Getúlio Vargas (FGV), São Paulo.
- Araujo, C.M.; Bitener, P. 2016. "The Great Municipal Council of São Paulo for the Elderly: Challenges to Influence the Public Policy Process". *Journal Kairós Gerontologia*, 19(1): 73-102.
- Avritzer, Leonardo. 2009. "Sociedade Civil e participação no Brasil democrático". In: Avritzer, Leonardo (org). *Experiências Nacionais de Participação Social*. São Paulo: Cortez: 27-54.
- Bevir, Mark. 2011. "Governance as theory, practice and dilemma". In: Bevir M. (ed). *The Sage Handbook of Governance*. Sage, London: 1-16.
- BRASIL. 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 13. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações.
- \_\_\_\_\_. 1994. Lei. 8842. Dispõe sobre a política nacional do idoso, cria o Conselho Nacional do Idoso e dá outras providências.
- \_\_\_\_\_. 2000. Lei Complementar nº 101: Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.
- \_\_\_\_\_. 2003. Lei. 10.741. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências.
- \_\_\_\_\_. 2009. Lei Complementar, nº 131. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101.
- \_\_\_\_\_. 2011. Lei nº 12.527. Regula o acesso a informações e dá outras providências.
- \_\_\_\_\_. 2010. Lei 12.213. Institui o Fundo Nacional do Idoso e autoriza deduzir do imposto de renda devido pelas pessoas físicas e jurídicas as doações efetuadas aos Fundos Municipais, Estaduais e Nacional do Idoso; e altera a Lei no 9.250, de 26 de dezembro de 1995.
- \_\_\_\_\_. 2014. Decreto 8243. Institui a Política Nacional de Participação Social – PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS e dá outras providências. Revogado pelo Decreto n. 9.759/2019.

- \_\_\_\_\_. 2017. Decreto n. 9.203. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.
- \_\_\_\_\_. 2019. Decreto 9759. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal.
- Brugué, Quim. 2011. "Recuperar la política desde la deliberación". Revista Internacional de Organizaciones, Tarragona, Espanha, n. 7: 157-74.
- Carvalho, José Murilo de. 1987. "Os Bestializados". São Paulo: Cia. das Letras.
- Castells, Manuel. 2001. "Para o Estado-Rede: globalização econômica e instituições políticas na era da informação". In: CARLOS BRESSER, Luiz Carlos; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes (Org.). Sociedade e Estado em transformação. São Paulo: Editora Unesp.
- Ckagnazaroff, Ivan Beck. 2009. "Reflexões sobre Estratégias de Governança Local". Revista Eletrônica Gestão e Sociedade, Belo Horizonte, v. 3(5):23-47.
- Coelho, V.S.P.; NOBRE, M. 2004. "Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo". São Paulo. Ed.34, 368p.
- Cohen, J. 2009. "Deliberação e legitimidade democrática". In: MARQUES, A.C.S. (organização e tradução). A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas. Belo Horizonte: Autêntica Editora: 85-108.
- Cunha, E. S. M.; Pinheiro, M. M. B. 2009. "Conselhos nacionais: condicionantes políticos e efetividade social". In Avritzer, L. (Org.) Experiências nacionais de participação social. São Paulo: Cortez: 142-156.
- Dagnino, Evelina. 1994. "Anos 90 – Política e Sociedade no Brasil". São Paulo: Brasiliense.
- Debert, Guita Grin; Oliveira, Glaucia S. Destro de. 2013. "Os Dilemas da Democracia nos Conselhos de Idosos". In: Alcântara, A.O.; Camarano, A.A.; Giacomini, K.C. Política Nacional do Idoso: velhas e novas questões, Ipea: 515-535.
- Diniz, E. 1999. "Crise, reforma do Estado e governabilidade". Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- \_\_\_\_\_. 1996. "Governabilidade, governance e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma". Revista do Setor Público:120(2):5-21.
- Evans, M. 2013. "Participação Social: Lições aprendidas na Europa". In: ANTERO, S.A., SALGADO, V.A.B. Participação Social: Textos para Discussão. Editora IABS, p. 7-116.
- Farah, M. F. S. 2001. "Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo". Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, 35:119-144.
- Faria, C. F. 2005. "O estado em movimento: complexidade social e participação política no Rio Grande do Sul". Tese (Doutorado) – Departamento de Ciência Política, UFMG.

- Fung, A. 2004. "Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências". In: COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. (orgs.). Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Ed. 34: 173-209.
- Fuks, M.; Perissinotto, R. M.; Souza, N. R. (orgs.). 2004. Democracia e participação: os conselhos gestores do Paraná. Curitiba: UFPR.
- Gohn, Maria da Glória. 1997. "Teoria dos Movimentos Sociais: Paradigmas Clássicos e Contemporâneos". Edições Loyola: 69-120.
- Gomes, E. G. M. 2003. "Conselhos gestores de políticas públicas: democracia, controle social e instituições". Dissertação (Mestrado) FGV — EASP. São Paulo.
- Hair JR, J. F.; Hult, G. T. M.; Ringle, C. M.; Sarstedt, M. 2016. "A primer on partial least squares structural equation modeling (PLS-SEM)". Sage Publications.
- Höfling, Eloisa de Mattos. 2001. "Estado e Políticas (Públicas) Sociais". Cadernos Cedes, ano XXI, nº 55.
- Hulland, J. (1999). Use of partial least squares (PLS) in strategic management research: A review of four recent studies. Strategic management journal, 20(2), 195-204.
- IBGE. 2012. Perfil dos Municípios Brasileiros. Pesquisa básica de informações municipais (Munic). Rio de Janeiro.
- La Fuente, José Manuel Ruano de. 2010. "Contra la participación: discurso y realidad de las experiencias de participación ciudadana". Política y Sociedad, Madrid, 47(3), 93-108.
- Lima, Jéssica Gomes; Ranconi, Luciana Francisco de Abreu. 2018. "Coprodução de Políticas Públicas voltadas aos Direitos da Mulher: o caso do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher de Florianópolis". Revista dos Estudantes de Públicas, 3(1): 08-28.
- Magalhães, Thiago Gonçalves; Souza, Victor Burigo. 2015. "O Controle Social no Conselho Municipal do Idoso de Florianópolis: uma análise a partir dos modelos de administração pública, dos modelos de coprodução dos serviços públicos e dos modos de gestão estratégica e social". Revista de Ciências da Administração 17, Edição Especial, 149-164, 2015.
- Martins, Simone., Ckagnazaroff, Ivan Beck e Lage, Mariana Luísa da Costa. 2012. "Análise dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas à luz dos Relatórios de Fiscalização da Controladoria Geral da União". APGS, Viçosa, 4(2):221-245.
- Martins, Simone. 2015. "O exercício da democracia em Conselhos de Políticas Públicas. 373p. Tese (Doutorado em Administração) - Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte.
- Noronha, R. de. 2000. "Avaliação Comparativa dos Conselhos Municipais". In: Conselhos Gestores de Políticas Públicas, São Paulo, Polis, n. 37.
- Nunnally, Jum C.; Bernstein, Ira H. 1994. Psychological theory. New York, NY: MacGraw-Hill.
- Peters, B. Guy. 2005. "Gobernanza y Burocracia Pública: ¿Nuevas Formas de Democracia o Nuevas Formas de Control?". Foro Internacional 182, XLV, (4):585-598.

- Pinto, T.R.G.S; Martins, S.; Leonel, D.S.; Ckagnazaroff, I.B. 2018. "Governança Participativa: possibilidades e desafios na gestão local". *Interações, Campo Grande*, 19(3):627-641.
- Pires, R. R. C. 2011. *Efetividade da Instituições Participativas no Brasil: Estratégia de Avaliação*. Brasília, IPEA.
- Pires, Roberto; Gomide, Alexandre. 2015. "Variações setoriais em arranjos de implementação de programas federais". *Revista do Serviço Público, Brasília*, 66 (2):195-226.
- Pires, Roberto; Vaz, Alexander. 2012. "Participação social como método de governo? Um mapeamento das "interfaces socioestatais" nos programas federais". *Texto para Discussão 1707*. IPEA, Rio de Janeiro.
- Rausch, R.B.; Soares, M. 2010. "Controle social na administração pública: a importância da Transparência das Contas Públicas para inibir a corrupção". *Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade*, 4(3): 23-43.
- Ribas, Fabio. 2015. "O papel dos Conselhos Municipais do Idoso na proposição de políticas e na gestão dos Fundos do Idoso". *Prattein*.
- Richardson, Roberto Jarry. 1989. "Pesquisa social: métodos e técnicas". São Paulo: Atlas.
- Ronconi, Luciana Francisco de Abreu; Debetir, Emiliana; De Mattia, Clenia. 2011. "Conselhos Gestores de Políticas Públicas: Potenciais Espaços para a Coprodução dos Serviços Públicos". *Contabilidade, Gestão e Governança, Brasília*, 14(3).
- Santos, B. S. 2001. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. São Paulo: Civilização Brasileira.
- Schneider, V. 2005. "Redes de políticas públicas e a condução de sociedade complexas". *CIVITAS – Revista de Ciências Sociais*, 5(1):29-58.
- Silva, Francisco Carlos da Cruz. 2002. "Controle Social: Reformando a Administração para a Sociedade". *O&S*, 9(24).
- Speer, Johanna. 2012. "Participatory Governance Reform: a good strategy for increasing government responsiveness and improving public services?" *World Development*, 40(12): 2379-98.
- TCU – Tribunal de Contas da União. 2014. *Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública. Versão 2 - Brasília: TCU, Secretaria Planejamento, Governança e Gestão*. 80 p.
- Telles, Vera da Silva. 1994. "Sociedade Civil e a Construção de Espaços Públicos". In: Dagnino, Evelina (org.). *Os anos 90: Política e Sociedade no Brasil*, São Paulo: Brasiliense.
- Vieira, Marcelo Milano Falcão; Zouain, Deborah Moraes. 2005. "Pesquisa qualitativa em Administração: teoria e prática". Rio de Janeiro: FGV.
- WHO - World Health Organization (Org.). 2005. *Envelhecimento ativo: uma política de saúde*. Tradução Suzana Gontijo. Brasília: Organização Pan Americana da Saúde.

## Sobre los autores/ About the authors

Simone Martins Professora do Departamento de Administração e Contabilidade da Universidade Federal de Viçosa. Rogério João Lunkes Professor do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Catarina. Alcindo Cipriano Argolo Mendes Professor do Departamento de Contabilidade da Universidade Federal de Santa Catarina. Ivan Beck Ckagnazaroff Professor do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Minas Gerais..

## URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

### Información de Contacto

Asociación GIGAPP.

[ewp@gigapp.org](mailto:ewp@gigapp.org)