

CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO RIO GRANDE DO NORTE: padrões, limites e boas práticas para a transparência

Alexandre Hugo de Araújo Barbosa

Mariana Mazzini Marcondes

Hironobu Sano

Resumo

O contexto de redemocratização na América Latina e, especificamente no Brasil, conferiu centralidade à participação social, como uma estratégia para complementar a democracia representativa. Dentre essas Instituições Participativas (IPs), os conselhos de políticas públicas são uma das instâncias de maior relevância, sendo um colegiado composto paritariamente e que faz a gestão de uma política pública. Entretanto, é possível questionar quão participativos e transparentes eles são. O propósito deste trabalho é analisar em que medida os conselhos do Rio Grande do Norte (RN) podem ser considerados transparentes e quais são os padrões, limites e boas práticas de transparência em IPs. Para analisar o grau de transparência, adaptamos a metodologia desenvolvida pela Controladoria Geral do Estado de Minas Gerais (CGE/MG) e analisamos dois eixos: publicidade e comunicação. A investigação foi documental e utilizou os dados fornecidos pelo Governo do Estado. Evidenciamos que, entre os 11 conselhos analisados, a maioria possui uma transparência categorizada como “fraca”. Isso ocorre devido às limitações e práticas que afetam a transparência, como informações dispersas e a inexistência de um padrão de divulgação regular de informações sobre a estruturação dos conselhos e suas rotinas. Este trabalho objetiva contribuir empírica e metodologicamente para o conhecimento sobre transparência nos conselhos.

Palavras-chave: Transparência. Conselhos de políticas públicas. Participação social. Rio Grande do Norte.

Abstract

The context of redemocratization in Latin America, and specifically in Brazil, has emphasized the centrality of social participation as a strategy to complement representative democracy. Among these Participatory Institutions (PIs), public policy councils hold significant relevance, being collegiate bodies composed equally and responsible for managing public policies. However, it is possible to question how participatory and transparent they truly are. The purpose of this work is to analyse to what extent the councils in Rio Grande do Norte (RN) can be considered transparent, and what the standards, limitations, and best practices of transparency in PIs are. To assess the degree of transparency, we adapted the methodology developed by the *Controladoria Geral do Estado de Minas Gerais* (CGE/MG) and analysed two axes: publicity and communication. The investigation was document-based and used data provided by the State Government. We highlighted that, among the 11 councils analysed, the majority exhibit a transparency categorized as "weak." This is due to limitations and practices that affect transparency, such as scattered information and the absence of a regular dissemination standard for information about the councils' structure and routines. This work aims to contribute empirically and methodologically to the understanding of transparency within these councils.

Keywords: Transparency. Public policy councils. Social participation. Rio Grande do Norte.

1 INTRODUÇÃO

A participação política não pode ser limitada aos processos eleitorais que ocorrem de maneira periódica em democracias liberais (LAVALLE, HOUTZAGER e CASTELLO, 2006). Apesar de ser um mecanismo clássico para a participação, essas são ferramentas ainda limitadas para democratizar o processo decisório, o que projetou, nas últimas décadas, no Brasil, novos espaços de participação social como estratégias de democratização do Estado (SANO, 2003).

A história republicana brasileira é marcada por períodos autoritários, nos quais ocorrem o cerceamento de liberdades políticas. Isso não ocorreu sem resistência, levando ao surgimento de diversas demandas sociais, fomentando o aparecimento de movimentos sociais, cuja atuação resultou na criação de novos espaços de ação, na falta de canais legítimos por parte do Estado (CARVALHO, 1998).

A criação desses novos espaços remete, no Brasil, à década de 1980, em que ocorreu o processo de redemocratização, após a ditadura militar, iniciada em 1964. A promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF-88) foi um marco desse processo político, cujo paradigma assentou-se na mobilização social (CARNEIRO, 2006).

Foi nesse contexto que os conselhos de políticas públicas passaram a ter um papel importante no campo democrático brasileiro, e, que a despeito de correntes partidárias ou inclinações democráticas, consolidaram-se como uma instância de relevância política (ALMEIDA e TATAGIBA, 2012). No campo acadêmico, o tema tem despertado o interesse de estudos sobre democracia e seus modelos alternativos de participação no contexto brasileiro no período após a redemocratização (ALMEIDA e TATAGIBA, 2012).

Conselhos de políticas públicas podem ser definidos, de acordo com Gomes (2015), como um órgão colegiado e institucionalizado com membros do poder público e da sociedade civil que indicados de maneira democrática decidem sobre determinada política pública. Com base em Carneiro (2006) podemos compreender os conselhos como indicativos do avanço na discussão, implementação e controle das políticas públicas. Trata-se de uma instância capaz de articular mecanismos de *accountability*, controle social e responsividade pública, nos termos que Gomes (2015) assinala.

A legitimidade dos conselhos na tomada de decisões é ainda uma questão que é debatida, na prática e na teoria política. É recorrente que ocorra um déficit de transparência dos conselhos em relação a suas atividades, o que se materializa na dificuldade recorrente

do público que não participa dele de acessar informações sobre o funcionamento, composição, reuniões e atas e iniciativas realizadas (GOMES, 2015; ALMEIDA e TATAGIBA, 2012).

É a partir desta contextualização mais geral que se inscreve o presente trabalho, cujo propósito é analisar em que medida os conselhos de políticas públicas do Rio Grande do Norte podem ser considerados transparentes e quais são as estratégias adotadas para ampliar a transparência. Para isso, foi realizada uma pesquisa descritiva e exploratória, tendo como base a metodologia desenvolvida pela Controladoria Geral do Estado de Minas Gerais (CGE/MG).

Este artigo está organizado em seis partes, incluindo esta introdução, na segunda seção fazemos um apanhado da literatura pertinente ao tema. Em seguida demonstramos o percurso metodológico para a coleta e tratamento dos dados. A quarta seção aborda os resultados obtidos e a quinta faz a discussão dos resultados. Por fim a sexta seção apresenta as considerações finais e limitações do estudo.

2 Referencial teórico

2.1 Conselhos de políticas públicas como instâncias de participação

A concepção democrática liberal que confere primazia às eleições, é recorrentemente questionada, em decorrência de suas limitações enquanto ferramenta de garantia de representatividade e participação, sendo que essa última se estende além do período eleitoral, e não se limita a ele (LAVALLE, HOUTZAGER e CASTELLO, 2006). Nesse cenário, outros ambientes públicos de participação ganham centralidade, como aqueles de controle social (SANO, 2003).

No curso dos processos de redemocratização ocorridos na América Latina, durante a década de 1980, observou-se uma ampliação dos sujeitos que participam do processo político (SANTOS e AVRITZER, 2002). Especificamente no contexto brasileiro, houve uma forte participação popular no processo constituinte, que culminou na CF-88 (DUARTE JUNIOR, PEREIRA e DE BRITO FILHO, 2019). Movimentos sociais se posicionaram como elementos centrais na criação e consolidação da estrutura participativa em diversas políticas públicas no Brasil (ALMEIDA *et al*, 2018).

O ideário participativo remonta à década de 1960, como uma resposta à ditadura implementada no país, e tinha fortes contornos de emancipação popular, não se vinculando

a um contexto eleitoral ou de democracia liberal, resultando em um movimento de emancipação (LAVALLE, 2011). Nessa trajetória, cresceram as reivindicações dos movimentos sociais em participar dos processos de gestão da sociedade e na definição de direitos (CARVALHO, 1998).

Entre caminhos de inovação e experimentação, o Brasil tem se destacado internacionalmente pela quantidade e variedade de experiências participativas ocorridas no país (LAVALLE, HOUTZAGER e CASTELLO, 2006). Múltiplos são os instrumentos para participação política existentes no Brasil, para além de votar e ser votado, como os conselhos e conferências de políticas públicas e os orçamentos participativos. (SANTOS e AVRITZER, 2002). Por isso, espaços de controle social e de democracia direta se tornaram componentes básicos para um novo Estado brasileiro, como aponta Bresser-Pereira (1998), ampliando as interfaces entre o Estado e a sociedade, inclusive em relação aos processos decisórios.

Os conselhos de políticas públicas ganharam, nesse contexto, centralidade (GOMES, 2015; PIRES e VAZ, 2014). Para Gomes (2015) podemos definir os conselhos como “colegiado institucionalizado, municipal, composto por pequeno número de representantes do governo e da sociedade civil, estes designados democraticamente, que é responsável pela gestão de determinada política pública” (GOMES, 2015, p. 895).

Os conselhos se expandiram enormemente ao longo da última década do séc. XX e nestes primeiros anos do novo século. Essa expansão não se deu apenas em número de conselhos, mas na diversificação de temas e no grau de inserção institucional (LAVALLE, VOIGT e SERAFIM, 2016). Com efeito, há um amplo conjunto de políticas públicas sobre as quais os conselhos atuam, a exemplo de assistência social, alimentação escolar, saúde e fundeb que estão presentes quase na totalidade dos municípios brasileiros. Segundo levantamentos realizados por Buvinich e Passamai (2014) os conselhos no Brasil, totalizavam em 2009 43.192 instâncias participativas.

Para além de serem instâncias participativas, conselhos devem ter incorporada à sua atuação, princípios de transparência pública conforme discutido a seguir.

2.2 Transparência

A transparência não consiste em tornar públicos dados, mas disponibilizá-los de maneira que possam ser utilizados para o exercício de direitos e para a vigilância das ações estatais por parte da sociedade (DIAS, 2021).

A transparência, portanto, busca dissipar a opacidade sobre os processos políticos e visa solucionar as assimetrias que impedem o acesso a informações confiáveis, que são elementos fundantes para democracias sólidas (MICHENER e BERSCH, 2013). É nessas bases que a Constituição brasileira estabelece, no art. 37, a publicidade como um dos princípios básicos a serem observados pela administração pública (BRASIL, 1988).

A mera disponibilização de informação não está necessariamente ligada a uma transparência efetiva. Em certos casos as instituições ou instrumentos criados são utilizados para atender formalmente a necessidade de publicizar as informações, mas não são bem desenvolvidos para alcançar a transparência de maneira efetiva (GRIGORESCU, 2003).

Por isso, é fundamental estabelecer canais de comunicação com cidadãos, além de divulgar e abrir os dados da administração de maneira efetiva, para que esses canais realmente alcancem o cidadão, inclusive sob o ponto de vista da acessibilidade de pessoas com deficiência (BRASIL, 2011, 2014, 2015; TCU, 2014).

A discussão sobre transparência pode ser beneficiada pela definição de parâmetros e classificações que nos permitam comparar experiências e estabelecer diretrizes para a ampliação da transparência. Nesse sentido, classificações para a transparência podem envolver duas dimensões: a sua visibilidade e a capacidade de inferência a partir da informação. Para alcançar a primeira é necessário que a informação esteja completa e seja possível de ser acessada (MICHENER e BERSCH, 2013). Quanto à capacidade de inferência, Michener e Bersch (2013) apontam que ela está relacionada à qualidade da informação e à possibilidade de utilizá-las para fazer inferências precisas. Ou seja, não basta que o cidadão tenha acesso às informações, é preciso que ele possa tirar conclusões a partir delas.

Existem múltiplas formas de analisar a transparência, neste trabalho, enfocamos a tipologia da transparência nominal e a efetiva, para a transparência ser efetiva não basta a disponibilidade dos dados e sua visibilidade, mas é necessário que o receptor das informações ou dados sejam capazes de processá-los e utilizá-los (HEALD, 2006).

Do ponto de vista da iniciativa da transparência, ela pode ser classificada como ativa ou passiva. A primeira está ligada à obrigação dos entes governamentais de publicar, de maneira sistemática e periódica, as informações, mesmo sem serem provocados. Já a segunda é a obrigação de conceder acesso aos documentos públicos que sejam solicitados pelos cidadãos (ZUCCOLOTTO, TEIXEIRA e RICCIO, 2015).

Nesse sentido, a legislação brasileira, materializada na Lei de Acesso à Informação (LAI), estabelece como diretrizes fomentar a cultura de transparência e desenvolver o controle social da administração, garantindo o acesso às informações públicas. (MICHENER, CONTRERAS e NISKIER, 2018; BRASIL, 2011). Em síntese, com a sanção da LAI o Estado deixou de monopolizar as informações públicas e passou a ser o guardião dessas informações.

3 Percurso metodológico

Na presente seção nos propomos a descrever o percurso metodológico adotado. Tratamos, portanto, da construção da amostra da análise e o plano de coleta, análise e interpretação dos dados.

3.1 Construção da amostra

A construção da amostra da pesquisa envolveu duas etapas. Na primeira, verificamos os *sites* de cada um dos órgãos da administração direta e indireta. Desse modo, reunimos todos os conselhos do RN que estavam listados nos *sites* institucionais dos órgãos do Governo do Rio Grande do Norte. Nessa etapa, foram identificados 29 conselhos.

Reconhecemos, entretanto, as limitações desse método de levantamento. Identificamos, por exemplo, que o Conselho Estadual de Políticas Públicas de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais no Estado do Rio Grande do Norte (CPP/LGBT), criado em 2021, não foi alcançado por nosso levantamento, pois não estava listado no site da secretaria ao qual está vinculado. Entretanto, entendemos que a questão sugere um déficit de transparência, e não uma limitação metodológica, uma vez que um requisito mínimo para que haja transparência é a disponibilização de informações atualizadas nos canais oficiais.

Nem todos os conselhos levantados foram submetidos a análise. Foram utilizados dois critérios de elegibilidade para a depuração da amostra: 1) se a composição é definida como paritária, para aferir se os conselhos são efetivamente Instituições Participativas (IP), e 2) se os conselhos estão ativos do ponto de vista da transparência ativa.

O primeiro critério de elegibilidade teve como parâmetro pesquisas de boas práticas que realizamos em relação ao tema. Nesse contexto, identificamos a experiência da Prefeitura de São Paulo, quando da regulamentação de regras de paridade de gênero em conselho de políticas públicas, que definiu esse critério para definir IPs, entendendo que aquelas que não

fossem paritárias ou contassem com maioria da sociedade civil não poderiam ser assim nominadas I (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2015).

Assim, foram considerados como elegíveis apenas os conselhos que em seus instrumentos normativos (de criação ou nos regimentos) estabelecessem expressamente o caráter paritário de sua composição, no mínimo. Foram excluídos 16 conselhos, a exemplo dos conselhos superiores do Ministério Público e Defensoria Pública do Estado e os Conselhos Estaduais de Cultura e o da Educação.

Em relação ao segundo critério de elegibilidade (estar ativo), adaptamos definições já consolidadas na literatura, a exemplo da contribuição de Lavallo, Voigt e Serafim (2016). Os autores e a autora utilizam como critério de inatividade o conselho não ter sido matéria de nenhum ato administrativo do poder público em dado período. Em nosso caso, utilizamos como recorte temporal o período de 12 (doze) meses, levando à exclusão de um conselho, nesse caso o Conselho Estadual dos Direitos das Mulheres (CEDIM).

O quadro abaixo lista os conselhos que foram considerados elegíveis.

QUADRO 1- RELAÇÃO DAS IPS ANALISADAS

Conselho	Sigla	Vinculação
Conselho Estadual de Juventude	CEJUV	SEMIJDH
Conselho Estadual de Políticas de Promoção de Igualdade Racial	CONSEPIR	SEMIJDH
Conselho Estadual dos Direitos das Pessoas com Deficiência	COEDE	SEMIJDH
Conselho Estadual de Políticas Públicas sobre Drogas	CONED	SEMIJDH
Conselho Estadual de Economia Popular Solidária	CEEPS	SETHAS
Conselho Estadual de Turismo	CONETUR	SETUR
Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente	CONSEC	SEMIJDH
Conselho Estadual de Assistência Social	CEAS	SETHAS
Conselho Estadual dos Direitos da Pessoa Idosa	CEDEPI	SETHAS
Conselho Estadual de Saúde	CES	SESAP
Conselho Estadual de Direitos Humanos e Cidadania	COEDHUCI	SEMIJDH

Fonte: Elaboração própria (2022)

3.2 Coleta, análise e interpretação de dados

Nossa coleta de dados se baseou em uma adaptação da “Metodologia de avaliação da governança e fortalecimento das instituições participativas do Estado de Minas Gerais (MG)” (MINAS GERAIS, 2020). Este trabalho foi desenvolvido pela Controladoria Geral do Estado - CGE/MG para estruturar uma avaliação ampla de diversos aspectos relacionados à governança dessas IPs.

A metodologia criada pela CGE/MG tinha como um de seus objetivos “avaliar o grau de governança das Instituições Participativas do Estado de Minas Gerais em seus aspectos estruturais, normativos e finalísticos” (MINAS GERAIS, 2020 p. 7). Para isso, foram desenvolvidos formulários para prospecção de dados e para entrevistas, observando questões relacionadas à estrutura e funcionamento, além de aspectos normativos e financeiros e finalísticos.

A metodologia foi adotada em nosso trabalho por ter sido desenvolvida com finalidade semelhante à de nossa pesquisa. Todavia, por possuir um escopo mais amplo do que o dessa pesquisa, a metodologia foi adaptada para o nosso escopo. O quadro a seguir apresenta as variáveis de análise definidas para a pesquisa, a partir da metodologia de referência.

QUADRO 2- LISTA DAS VARIÁVEIS OBSERVADAS POR EIXOS ANALISADOS

Publicidade	Comunicação
Atos normativos (Regimento e/ou instrumento de criação); Atas, pautas e datas de reunião; Produtos dos conselhos (Recomendações, resoluções, relatórios e afins); Composição e formas do cidadão participar do conselho.	Página própria; Redes sociais; Contato; Forma de divulgação; Acessibilidade.

Fonte: Elaboração própria (2022), a partir de Minas Gerais (2020)

As variáveis que consideramos relevantes para pensar a transparência foram divididas em dois eixos: 1) a publicidade, que abrange quais informações sobre os conselhos são disponibilizadas e se estão atualizadas, e 2) a comunicação, que enfoca como a informação é ofertada ao cidadão. Quanto ao valor e tipo das variáveis, a Controladoria Geral do Estado de Minas Gerais estabelece que:

As variáveis do questionário prospectivo são de dois tipos: as de múltipla escolha e as do tipo escolha binária (afirmativo/negativo; sim/não). As de

múltipla escolha serão ponderadas de forma escalonada, pontuando-se mais a opção mais positiva e em menor grau as não positivas, zerando-se as indesejáveis. As variáveis de escolha binária seguirão regra simples, pontuando-se o que for desejável e zerando-se o que for indesejável. (MINAS GERAIS, 2020 p. 9)

As variáveis anteriormente mencionadas foram utilizadas para construir indicadores para análise e interpretação de dados. Ao tomar por base a metodologia desenvolvida pela CGE/MG para auxiliar na escolha das variáveis, também a utilizamos para basear a definição e o cálculo dos indicadores e, especificamente, do indicador sintético que subsidiam a análise dos dados obtidos. Por isso, utilizamos a seguinte equação para o cálculo dos indicadores de eixo (E1):

$$IE = \frac{\sum A_i}{E} \quad (E1)$$

Sendo: IE = indicador de eixo, A_i = pontuação por item ($0 \leq A_i \leq 1$), E = pontos possíveis no eixo. (MINAS GERAIS, 2020) O eixo da publicidade resulta no Indicador de Publicidade em Conselhos (IPC) e o eixo de comunicação resulta no Indicador de Comunicação de Conselhos (ICC)

Em posse dos indicadores de cada eixo calculamos o que chamamos de Indicador de Transparência em Conselhos (ITC) que é uma adaptação do Índice de Governança Formal (IGF) elaborado pela CGE/MG. A equação para o cálculo do ITC (E2) é a que se segue:

$$ITC = \frac{\sum I_i}{2} \quad (E2)$$

Os indicadores e o indicador sintético obtidos foram parâmetros para subsidiar a análise, não resultando em um ranking dos conselhos, o que poderia gerar comparações reducionistas. Portanto, os conselhos foram agrupados em categorias quanto ao grau de transparência, publicidade e comunicação.

QUADRO 3- ESCALA DE INDICADORES EM RELAÇÃO À TRANSPARÊNCIA

Faixas de pontuação	Classificação
$0 \leq IPC/ICC/ITC \leq 0,25$	Inexistente
$0,25 < IPC/ICC/ITC \leq 0,50$	Fraca
$0,50 < IPC/ICC/ITC \leq 0,75$	Moderada
$0,75 < IPC/ICC/ITC \leq 1$	Adequada

Fonte: Adaptado de Minas Gerais (2020)

4 Resultados

4.1 Eixo da publicidade

Neste eixo, buscamos observar os aspectos relacionados a como as IPs dão conhecimento ao público sobre as suas ações. Trata-se de uma análise de forma, e não do mérito do conteúdo publicizado. Assim, foi analisada a disponibilidade da informação para acesso do cidadão, sem discutir a qualidade dela. Para efeitos de disponibilidade, consideramos a publicidade das informações em quaisquer plataformas oficiais do órgão (imprensa oficial ou páginas institucionais). Os dados estão sintetizados no quadro a seguir.

QUADRO 4- RESUMO DOS DADOS RELATIVOS À PUBLICIDADE

Conselho	Atos normativos	Atas de reunião	Pautas e horários de reuniões	Produtos das atividades	Editais eleitorais	Lista de membros
CEJUV	Sim	Não	Não	Não	Sim	Não
CONSEPPIR	Sim	Não	Não	Não	Sim	Não
COEDE	Sim	Não	Não	Não	Sim	Sim
CONED	Sim	Não	Não	Sim	Sim	Sim
CEEPS	Sim	Não	Não	Sim	Sim	Sim
CONETUR	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não
CONSEC	Não	Não	Não	Sim	Sim	Não
CEAS	Sim	Não	Não	Sim	Sim	Sim
CEDEPI	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
CES	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
COEDHUCI	Sim	Não	Não	Não	Sim	Não

Fonte: elaboração própria (2022)

Todos os conselhos analisados foram criados por lei ou decreto, sendo que esses atos normativos estão disponíveis no Diário Oficial ou no repositório de legislações da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Norte (ALRN), com exceção do Conselho Estadual CONSEC. A publicidade dos regimentos, contudo, é mais baixa; só foi possível encontrar os instrumentos de 5 (45%) IPs, estes regimentos se configuram como atos normativos publicados em imprensa oficial. Isso não significa que os demais conselhos não possuam regimento vigente; mas que eles não seguem a transparência ativa, por meio da publicidade nas páginas institucionais correspondentes. Cabe ressaltar, no entanto, que apesar da disponibilidade dos

instrumentos, não existe uma compilação destes, ou seja, não há um repositório que reúna todos eles de maneira fácil para o cidadão.

A publicidade das reuniões foi examinada considerando a disponibilização de pautas e atas de reuniões. Nos conselhos analisados, o padrão é a não divulgação das pautas e horários, bem como das atas das reuniões. Apenas o CES e o CEDEPI (18,19%) têm a prática de publicar o calendário das reuniões e, em relação as atas, além dos dois conselhos citados, apenas o CONETUR também realiza essa divulgação, o que representa 27,28% das IPs.

Outro aspecto considerado foi se os conselhos publicam os resultados dos seus trabalhos, ou seja, resoluções, recomendações ou relatórios. O que foi observado é que, em geral, os conselhos sob análise publicam essas informações (54,54%), apesar de apenas o CES fazer uma compilação dos dados em seu site. Os demais conselhos utilizam-se da Imprensa Oficial que, a despeito de ser um canal oficial, é menos acessível ao público em geral.

Quanto à divulgação dos processos de escolha dos representantes da sociedade civil que compõem os conselhos, verificamos que a publicidade dos processos eleitorais é a regra. Considerando o processo eleitoral mais recente, 10 conselhos (91%) tornam públicos os processos de eleição dos conselheiros que representam a sociedade civil. A exceção é o CONETUR, que não deu publicidade ao processo; seja em sua página institucional ou na imprensa oficial.

4.2 Eixo da comunicação

O eixo da comunicação aponta para o que Michener e Bersch (2013) chamam de capacidade de inferência, e, ainda, se coaduna com o princípio de estabelecer canais de comunicação com o cidadão (TCU, 2014). Nesse eixo enfocamos como as IPs disponibilizam as informações e quais os canais que o cidadão pode utilizar para acessar essas instâncias.

QUADRO 5- RESUMO DOS DADOS RELATIVOS À COMUNICAÇÃO

Conselho	Página própria?	Redes sociais?	Informações de contato disponíveis?	Forma de divulgação?	Acessibilidade?

CEJUV	Sim	Não	Não	Imprensa oficial	Não
CONSEPPIR	Sim	Sim, atualizado há mais de 6 meses	Não	Imprensa oficial	Não
COEDE	Não	Sim, atualizado há mais de 6 meses	Não	Imprensa oficial	N/A
CONED	Não	Não	Não	Imprensa oficial	N/A
CEEPS	Não	Não	Não	Imprensa oficial	N/A
CONETUR	Sim	Não	Não	Página própria	Não
CONSEC	Sim	Sim, atualizado há menos de 6 meses	Sim	Redes sociais	Não
CEAS	Sim	Sim, atualizado há mais de 6 meses	Não	Imprensa oficial	Não
CEDEPI	Sim	Sim, atualizado há menos de 6 meses	Sim	Página própria	Não
CES	Sim	Sim, atualizado há mais de 6 meses	Sim	Página própria	Não
COEDHUCI	Não	Sim, atualizado há	Não	Página própria	N/A

		menos de 6 meses			
--	--	---------------------	--	--	--

Fonte: elaboração própria (2022)

Para analisar como os conselhos comunicam-se com a sociedade, verificamos, primeiramente, se a IP possuía um site ou página própria. O que os dados mostram é que sete IPs (64%) possuem páginas próprias, ou seja, a maioria, o que aponta para uma estratégia recorrente para comunicar-se com o público ademais, todas as páginas são seções dentro dos *sites* oficiais das Secretarias ao qual estão vinculadas.

O uso da imprensa oficial é igualmente recorrente, o que alcança 64% da amostra. Todavia, essa estratégia é limitada, uma vez que ela não é uma ferramenta amplamente acessada pela população geral, além das informações não serem disponibilizadas nela de forma amigável e facilitada.

A existência de uma página própria não significa informações completas ou atualizadas. O CONSEC, por exemplo, possui uma página completa com informações dos seus membros, resoluções e outros documentos. A despeito disso, os dados que lá constam não possuem atualização desde o ano de 2014. Já o CEAS possui uma página que enumera as suas atribuições institucionais, mas não fornece quaisquer informações sobre a sua atuação prática.

As redes sociais são, atualmente, uma estratégia fundamental para interação com públicos. Isso reverbera na realidade dos conselhos, uma vez que a maioria deles possui perfil nas redes sociais (Instagram e Facebook). Entretanto, apenas 3 (27,3%) fazem o uso da ferramenta de maneira mais constante, ou seja, tem atualizações na página nos últimos 6 meses, enquanto as outras quatro (36,4%) páginas existentes não faziam atualizações há mais de seis meses. O COEDE, por exemplo, atualizou a sua página pela última vez em 15 de junho de 2019.

Quanto às formas de contato, apenas CONSEC, CES e CEDEPI disponibilizam informações de endereço, telefone e em seus *sites* institucionais, o que representa apenas 27,3% dos conselhos em análise. Esse é um fator que pode inviabilizar o acesso das pessoas ao conselho, uma vez que é por meio dos contatos que pessoas interessadas podem obter mais informações, informações, acessar reuniões ou criar um canal de comunicação com os conselhos.

A comunicação com o público tem que considerar, ainda, a diminuição de barreiras, o que aponta para a importância da acessibilidade dos sites para pessoas com deficiência, que implica em utilizar ferramentas que permitam que pessoas com deficiência possam acessar as informações. Nos conselhos analisados, identificamos que a acessibilidade só era considerada nas situações em que eles possuíam páginas próprias (36,36%). Entretanto, elas não seguiam critérios de acessibilidade, conforme aqueles definidos pelo Governo Federal (BRASIL, 2014).

5 Discussão dos resultados

De acordo com os dados que obtivemos, pudemos calcular o ITC e classificar as IPs conforme o quadro a seguir.

QUADRO 6- CLASSIFICAÇÃO DAS IPs DE ACORDO COM O ITC

Conselho	Classificação
CEJUV	Fraca
CONSEPPIR	Fraca
COEDE	Fraca
CONED	Fraca
CEEPS	Fraca
CONETUR	Fraca
CONSEC	Fraca
CEAS	Moderada
CEDEPI	Adequada
CES	Adequada
COEDHUCI	Fraca

Fonte: elaboração própria (2022)

Conforme consta no quadro 6, identificamos que oito dos onze conselhos foram classificados na categoria “fraca”, enquanto um se enquadrou em “moderada” e dois foram classificados como “adequado”. Isso significa que a maioria dos conselhos do RN atendem de forma insuficiente parâmetros mínimos de transparência ativa.

Um elemento em comum entre os conselhos com uma classificação “fraca” é a dispersão de suas informações, resultado de pouca centralização delas, páginas institucionais desatualizadas ou incompletas e, ainda, baixa atividade nas redes sociais. Entretanto, isso

não significa que as informações não existem, mas que elas não estão facilmente disponibilizadas ao público em geral, além disso a não divulgação de informações é um elemento que afeta o cálculo dos indicadores definidos na metodologia.

Dentre os conselhos cujo padrão de transparência ativa foi classificado como moderado ou adequado, um denominador comum é que estes conselhos divulgam seus atos normativos. Essas instâncias diferem das caracterizadas como “fracas” ao fazer as convocações de reunião, divulgar pauta e atas e ter uma página própria com informações completas e acessíveis. A experiência de acessar as informações destes dois conselhos (CEDEPI e CES) não apresenta muitos desafios e os links para as páginas institucionais são facilmente acessíveis nas páginas das secretarias de vinculação. A principal diferença entre os dois conselhos classificados como adequados e aquele rotulado como moderado foi que os conselhos com transparência adequada divulgam atas e pautas de reuniões e ainda as informações de contato.

A análise empreendida permite, ainda, observar em quais aspectos houve mais avanços e quais são as maiores limitações em termos de transparência ativa, considerando os padrões de publicidade e comunicação.

Um aspecto positivo observado é que todos os conselhos analisados possuem algum grau de transparência ativa, com destaque para o CES que possui informações muito bem sistematizadas. Ou seja, a maioria possui alguma iniciativa para dar publicidade aos seus atos e informações, ainda que de forma incompleta ou não sistematizada.

Por incompleta nos referimos ao fato de haver lacunas naquilo que é divulgado, a exemplo do CONETUR que não divulga editais eleitorais. Já por não sistematizada, consideramos o fato de não haver uma padronização na forma como a publicidade é feita, ou seja, os dados não são divulgados em uma plataforma centralizada e com mesma frequência e tipos de informação.

Além disso, é um padrão recorrente a disponibilidade dos atos normativos que instituem as IPs, por meio do Diário Oficial e do repositório de legislações da ALRN. Cabe notar, entretanto, que existem limitações nas plataformas, principalmente relacionadas à normativos antigos, já que o primeiro só permite pesquisas até o ano de 2007, enquanto o segundo possui diversas lacunas, quando tratamos de legislações antigas.

Além disso, como já mencionamos, a busca de informações no Diário Oficial não é amigável para grande parte da população. Os mecanismos de busca do Diário tampouco são

adequados para fortalecer a transparência dos conselhos; não é possível filtrar as matérias no mesmo apenas por aquelas relacionadas ao conselho. Logo, é necessário fazer busca por palavras-chave, o que gera resultados não relacionados aos conselhos e, a depender do caso, pode retornar um número excessivo de informações. Em outras situações é necessário ter um conhecimento prévio acerca dos conselhos para obter resultados na busca, ou saber com exatidão a data de publicação de determinada matéria desejada.

A experiência de acesso às informações possui peculiaridades, em conselhos como o CEDEPI e o CES nos quais há informações centralizadas e completas em suas páginas institucionais é plenamente possível manipular as informações com certa facilidade. Por outro lado, conselhos que concentram a sua divulgação apenas em imprensa oficial apresentam desafios, não necessariamente de responsabilidade dos conselhos, que tornam a obtenção de informações menos intuitivas.

Outro padrão observado é que, à exceção do CONETUR, todos os conselhos observados divulgam os editais eleitorais, levando em consideração o caráter paritário dos conselhos analisados. Este é um fator importante para permitir que as instituições ou pessoas que queiram participar do conselho possam tomar conhecimento dos procedimentos necessários à participação.

No que diz respeito a limitações em relação à publicidade, a principal limitação encontrada diz respeito à não divulgação, em regra, de informações referentes às reuniões, de modo “anterior” e “posterior”, ou seja, antes ou depois de sua realização. Já no que diz respeito à comunicação, o maior gargalo identificado é a disponibilização de informações para contatar os conselhos e, ainda, a falta de observância de parâmetros de acessibilidade.

A indisponibilidade de informações para contato (total ou parcial) pode operar como fator limitante ou desencorajador para que as pessoas acessem os conselhos. Isso limita o potencial dessas instâncias, tanto em relação ao controle social, quanto como entes legítimos para apresentação de demandas e denúncias, que são atribuições deles. Conselhos como CONSEPIR, CEJUV e CEDEPI têm por atribuição opinar, acolher e dar conhecimento aos órgãos competentes sobre denúncias de violação de direitos. Entretanto, apenas o CEDEPI disponibiliza informações de contato, viabilizando o acesso a ele por quem deseja realizar, por exemplo, uma queixa ou violação de direitos, mas não conhece nenhuma conselheira ou conselheiro.

6 Considerações finais

O presente trabalho buscou analisar, de forma exploratória e descritiva, o grau de transparência ativa dos conselhos de políticas públicas do RN, de 2021 a 2022, refletindo sobre os limites, desafios e as boas práticas. Para isso, adaptamos uma metodologia de avaliação de conselhos desenvolvida pela CGE/MG, enfocando os eixos da publicidade e a comunicação. A reprodução da metodologia da CGE/MG de forma adaptada foi importante pois pudemos utilizar uma metodologia já validada e testada.

Como buscamos analisar especificamente o aspecto ativo da transparência, mobilizamos como fonte os dados disponibilizados na imprensa oficial e nos *sites* oficiais do Governo do Estado e da Assembleia Legislativa.

Em síntese, analisamos uma amostra de 11 IPs do governo do estado do RN, que foram aqueles que se adequaram aos nossos critérios de elegibilidade. Identificamos que todos os conselhos possuem algum nível de transparência, destacando-se, dentre as boas práticas a divulgação das normativas de criação e regulamentação da IP, bem como os documentos relacionados ao processo eleitoral. A transparência ativa de 3 conselhos foi considerada adequada ou moderada, o que corresponde a 27,27% da nossa amostra. Um destaque, nesses casos, foi o Conselho Estadual de Saúde que possui um site institucional completo, atualizado e com informações centralizadas.

Entretanto, a maioria dos conselhos (72,72%) analisados foram classificados como de transparência ativa “fraca”. As principais limitações encontradas foram a falta de acessibilidade, informação dispersa e desatualizada, bem como uma comunicação através de redes sociais inexistente ou defasada.

A prática que observamos como mais importante para uma boa transparência consiste na centralização dos dados e informações em páginas próprias, observamos no CES e CEDEPI que essa ação beneficia muito a obtenção de informações. Por outro lado, a não divulgação de informações ou sua disponibilidade de maneira dispersa são práticas que limitam o acesso e manipulação de dados, o que afetou o cálculo dos indicadores, indo além tem efeitos práticos na capacidade de obter a informação pública. Temos de ressaltar que as práticas estão além dos indicadores e se refletem no cenário de transparência observado, importante observar que a classificação utilizada neste artigo não diz respeito à atuação do conselho, mas apenas a como se dá a transparência ativa, considerando os eixos de publicidade e comunicação.

A presente pesquisa possui um conjunto de limitações primeiramente, sabemos que a técnica que usamos para o levantamento dos conselhos existentes está limitada pela qualidade e atualização dos dados constantes nos *sites* do Governo do RN. Há conselhos que não estão listados em nenhuma página institucional, a exemplo do CPP/LGBT, mas que existem e são atuantes.

Além disso, adaptamos a metodologia para coletar dados apenas em relação à transparência ativa, o que poderia ser ampliado em futuras pesquisas, incluindo o conjunto de variáveis consideradas. A pesquisa em relação à transparência passiva desses mesmos conselhos, por exemplo, poderia apontar para resultados distintos.

Houve, ainda, desafios metodológicos para a consecução da coleta de dados. Emblemático é o caso das consultas realizadas no Diário Oficial, que só disponibiliza informações a partir do ano de 2007, o que pode ter limitado o nosso acesso aos regimentos. Um exemplo é o CONSEC, em relação ao qual vimos diversas menções ao regimento interno em matérias publicadas na imprensa oficial, mas que não estava disponível no *site* do conselho e, tampouco, identificamos nas buscas no Diário Oficial. Além disso, chama a atenção que não há informações publicadas na imprensa oficial antes de 2013. Entretanto, não foi possível definir se as IPs não utilizavam a imprensa oficial antes disso ou se é uma falha do próprio *site*.

É importante mencionar que, após a nossa coleta de dados, o Governo do Estado do RN adicionou uma seção no portal da transparência estadual com a lista dos conselhos e suas vinculações institucionais, o que é um avanço notável para a publicidade das IPs potiguares. Contudo, ainda há muito a ser feito, para além de disponibilizar os nomes e vinculações. Nossa pesquisa pode contribuir para esse esforço de aprimoramento, o que aponta para uma possível contribuição prática deste trabalho.

Nesse sentido, como sugestões práticas, acreditamos que o Governo do RN pode ampliar a transparência em relação aos conselhos, bem como padronizar a forma de publicidade dada aos atos e informações. Indicamos ainda como um caso de sucesso, que pode ser um elemento norteador a experiência o Portal dos Conselhos do Estado de Minas Gerais, que conseguiu centralizar as informações sobre as IPs daquele Estado, o que já começa a ser realizado no RN.

Além disso a CGE/MG possui em sua estrutura uma Diretoria Central de Controle Social e tem desenvolvido metodologia e promovido ciclos de avaliação das IPs em um

contexto mais amplo de governança pública, o que pode ser uma boa prática para se incorporar à experiência potiguar. Ou seja, um dos pontos que essa pesquisa destaca é a importância da aprendizagem entre experiências e boas práticas entre diferentes estados, de diferentes regiões do país.

Outra possível contribuição da presente pesquisa é a possibilidade de testar a metodologia da CGE/MG, ainda que de forma mais estrita e adaptada. Entendemos que esse é um aspecto positivo porque a usabilidade de uma metodologia confere a ela mais elementos empíricos para o desenvolvimento de suas técnicas e refino de seus procedimentos.

Para trabalhos futuros, recomendamos a ampliação da amostra analisada, incluindo conselhos que não foram elegíveis, além do desenvolvimento de pesquisas, que não apenas analisem o estado atual da transparência, mas que busquem entender os motivos que geram a situação. Além disso é importante analisar posteriormente os conselhos sob outros aspectos da transparência, como a transparência passiva, e em contextos mais amplos como o de governança pública.

Finalmente, entendemos que nosso trabalho contribui do ponto de vista metodológico, visto que um de seus produtos foi a construção, a partir do trabalho da CGE/MG, de uma metodologia para análise da transparência em conselhos e que pode ser replicada por outros pesquisadores, bem como, em outros entes ou instâncias. Além disso há uma contribuição empírica, pois esses dados nos permitem compreender o cenário dos conselhos no Estado, além disso o levantamento será disponibilizado ao Observatório das Desigualdades da UFRN, de modo que possa contribuir para os debates acerca da transparência e participação social.

Este trabalho é, por fim, uma tentativa de ampliar os debates acerca da transparência em uma busca por uma administração pública mais democrática, transparente e participativa, existe um longo caminho a ser percorrido nesse sentido e esperamos que este trabalho possa ter contribuído ainda que minimamente para esse objetivo.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento et al. Os movimentos sociais urbanos em Natal-Brasil: Um olhar acerca da sua atuação nos espaços institucionalizados de participação social. **Agenda Política**, v. 6, n. 2, p. 28-56, 2018. Disponível em: <https://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/view/203> Acesso em: 05 jun. 2022.

ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Serviço Social & Sociedade**, n.6, p. 68-92, 2012. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/participacao/artigos-pagina-principal/971-conselhos-gestores> Acesso em: 12 out. 2021.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Presidência da República, 1988.

_____. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Lei de Acesso À Informação**. Brasília, 2011.

_____. Lei nº 13.146, de 06 de julho de 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). **Lei Nº 13.146, de 6 de Julho de 2015**. Brasília, 2015

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Departamento de Governo Eletrônico. **eMAG: Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico**. Brasília: MP, SLTI, 2014. 92 p.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova: Revista de cultura e política**, p. 49-95, 1998. Disponível em: <https://www.scielo.br/i/ln/a/xQZRPfMdrHyH3vjKLqtmMWd/?lang=pt> Acesso em: 13 abr. 2022.

BUVINICH, Rojas; PASSAMAI, Danitza. O mapeamento da institucionalização dos conselhos gestores de políticas públicas nos municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 48, p. 55-82, 2014.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (org.). **Políticas públicas**: coletânea. 2. ed. Brasília: Enap, 2006. p. 149-166. Disponível em: <http://repositorio.fjp.mg.gov.br/handle/123456789/207> Acesso em: 19 set. 2021

CARVALHO, M. C. A. A. **Participação social no Brasil hoje**. Paper. São Paulo: Instituto Pólis, 1998.

DIAS, Thiago Ferreira. Transparência e controle social. In: RIO GRANDE DO NORTE. Observatório das Desigualdades. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. **Observatório das desigualdades**: relatório anual 2020: glossário de desigualdades. Natal: Edufrn, 2021. p. 65-66. Disponível em: <https://ccsa.ufrn.br/portal/wp-content/uploads/2021/03/glossario-desigualdades-final-04-03.pdf>. Acesso em: 06 jul. 2022.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. Conselhos gestores de políticas públicas: aspectos teóricos sobre o potencial de controle social democrático e eficiente. **Cadernos EBAPE. BR**,

v. 13, p. 894-909, 2015. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/cebape/a/Y5zqFPmXGsY4xvLVnttbXBq/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 18 jul. 2021

GRIGORESCU, Alexandru. International organizations and government transparency: Linking the international and domestic realms. **International Studies Quarterly**, v. 47, n. 4, p. 643-667, 2003. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/3693639>. Acesso em: 01 jun. 2022.

HEALD, David Albert. Varieties of transparency. In: HOOD, Christopher; HEALD, David. (org.) **Transparency: The Key to Better Governance?: Proceedings of the British Academy 135**. Oxford: Oxford University Press, 2006. p. 25-43.

DUARTE JUNIOR, Nestor Gomes; PEREIRA, Alane Karine Dantas; BRITO FILHO, Arrilton Carlos de. Sociedade brasileira e estruturação do controle Social: aspectos históricos constitutivos. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ASSISTENTES SOCIAIS, 16., 2019, Brasília. **Anais [...]**. Brasília: Abepss; Cfess; Enesso; Cress-Df, 2019. p. 1-12. Disponível em: <https://broseguini.bonino.com.br/ojs/index.php/CBAS/article/view/1482/1448>. Acesso em: 05 jun. 2022.

LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, p. 49-103, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/ln/a/wWXJkHYQQSchPLkdb8XygFS/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 13 abr. 2022.

LAVALLE, Adrián Gurza. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: PIRES, Roberto Rocha C. **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. p. 33-42. (Diálogos para o Desenvolvimento).

LAVALLE, Adrian Gurza; VOIGT, Jessica; SERAFIM, Lizandra. O que fazem os conselhos e quando o fazem? Padrões decisórios e o debate dos efeitos das instituições participativas. **Dados**, v. 59, p. 609-650, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/s3FgjNNsZ4kT8q4nvLVj8Bz/?format=html>. Acesso em 17 abr. 2022.

MICHENER, Greg; BERSCH, Katherine. Identifying transparency. **Information Polity**, v. 18, n. 3, p. 233-242, 2013.

_____; CONTRERAS, Evelyn; NISKIER, Irene. Da opacidade à transparência? Avaliando a Lei de Acesso à Informação no Brasil cinco anos depois. **Revista de Administração Pública**, v. 52, p. 610-629, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/xJVxcSMSQpQ5qvjBsV7z7ph/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 04 jun. 2022.

MINAS GERAIS. Diretoria Central de Controle Social. Controladoria Geral do Estado de Minas Gerais. **Metodologia de avaliação da governança e fortalecimento das Instituições Participativas do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte: CGE/MG, 2020

PIRES, Roberto RC; VAZ, Alexander CN. Para além da participação: interfaces socioestatais no governo federal. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 93, p. 61-91, 2014.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO (Município). Decreto Municipal nº 56.021, de 31 de março de 2015. Regulamenta a Lei nº 15.946, de 23 de dezembro de 2013, que dispõe sobre a obrigatoriedade de, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) de mulheres na composição dos conselhos de controle social do Município. **Decreto N. 56.021**. São Paulo, 31 mar. 2015.

SANO, Hironobu. **Nova gestão pública e accountability**: o caso das organizações sociais paulistas. 2003. 113 f. Tese (Doutorado) - Curso de Pós-graduação, Fgv/Eaesp, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2003.

SANTOS, B.; AVRITZER, L. 2002. "Para ampliar o cânone democrático". In: SANTOS, B. (org.). Democratizar a democracia. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Referencial básico de governança**: aplicável a órgãos e entidades da administração pública. Brasília: TCU, 2014. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/FA/B6/EA/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial_basico_governanca_2_edicao.PDF. Acesso em: 01 jun. 2022

ZUCCOLOTTO, Robson; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho; RICCIO, Edson Luiz.

Transparência: reposicionando o debate. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, v. 12, n. 25, p. 137-158, 2015