Revista da ANPEGE. v. 16. nº. 30, p. 210 - 228, ANO 2020. e-ISSN: 1679-768X
https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/anpege. // DOI 10.5418/ra2020.v17i30.10555

CONSELHOS MUNICIPAIS: Do desenho institucional as 'teias' da participação social no Centro-Sul do Paraná

MUNICIPAL COUNCILS: From the institutional design the 'webs' of social participation in the Center-South of Paraná

CONSEJOS MUNICIPALES: De diseño institucional las 'redes' de participación social en el Centro-Sur de Paraná

Idair Augusto Zinke, Márcia da Silva

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo analisar os Conselhos municipais em Saúde, Assistência Social, Educação e Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica - FUNDEB em municípios pequenos no Centro-Sul do Paraná, comparando seus desenhos institucionais com a real ocupação e funcionalidade destes espaços participativos. Para tanto, apresenta-se a metodologia de redes sociais como caminho para tal, ao permitir vislumbrar as relações entre os atores que compõe os conselhos na tomada de decisões e suas principais centralidades, isto é, quais desdenham maior, ou menor influência, na rede de conselheiros, mapeando o que consideramos aqui como 'teias' da participação social. Desta forma, pôde-se observar que nos Conselhos abordados há forte centralidade das decisões nas Secretarias Municipais correlatas, e Prefeituras, visto que maior parte dos conselheiros são inseridos de forma seletiva pelos mesmos, conformando controle político do território por meio de Conselhos e confrontando o caráter institucional destes espaços.

Palavras-chave: Participação social; Redes sociais; Controle político.

ABSTRACT

This article aims to investigate the Municipal Councils in Health, Social Assistance, Education and FUNDEB in small municipalities in the Center-South of Paraná, comparing their institutional designs with the actual occupation and functionality of these participatory spaces. To this end, we present the methodology of social networks as a way to do so, by allowing us to glimpse the relationships between the actors in decision making and their main centralities, that is, which disdain greater or lesser influence on the network of counselors, mapping what we consider here as 'webs' of social participation. Thus, it was observed that in the Councils approached there is a strong centrality of decisions in the related Municipal Secretariats and City Halls, since most of the councilors are select and inserted by them, forming political control of the territory through Councils and confronting the character of these spaces.

Keywords: Social Participation; Social networks; Political control.

RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo investigar los Consejos Municipales de Salud, Bienestar Social, Educación y FUNDEB en municipios pequeños en el Centro-Sur de Paraná, comparando sus diseños institucionales con la ocupación y funcionalidad real de estos espacios participativos. Con este fin, presentamos la metodología de las redes sociales como una forma de hacerlo, al permitirnos vislumbrar las relaciones entre los actores en la toma de decisiones y sus principales centralidades, es decir, que desdeñan una mayor o menor influencia en la red de asesores, mapeando qué consideramos aquí como 'redes' de participación social. Por lo tanto, se observó que en los Consejos abordados hay una fuerte centralidad de decisiones en las Secretarías Municipales y los Ayuntamientos relacionados, ya que la mayoría de los concejales se insertan selectivamente por ellos, formando control político del territorio a través de los Consejos y confrontando al personaje de estos espacios.

Palabras clave: Participación social; Redes sociales; Control político.

Introdução

Agnew (2019), ao resgatar um histórico da Geografia Política e tendências atuais de pesquisas nesta área, chama atenção para uma melhor análise da democracia prática/participativa e identidade política em diferentes escalas. Em síntese, podemos considerar que o tema democracia e seus diferentes reflexos no espaço, configura-se como um tema emergencial em Geografia Política devido à expansão deste regime nos últimos anos, suas crises, fragilidades e impactos territoriais em diferentes países.

No Brasil, desde 1988, o conceito democracia faz parte do cotidiano de quase todos os cidadãos, seja na Escola, na Universidade, na mídia, nos movimentos sociais em prol de direitos sociais, ou mesmo, no acesso a equipamentos de saúde pública. O fato é que frequentemente o regime é questionado por alguns grupos sociais, gerando instabilidade, exclusão social e, consequentemente, controle por grupos político-econômicos.

Chamamos atenção neste artigo para a democracia participativa, àquela exercida via espaços de participação institucionais, ou não, mas que representam o fruto de um cenário potencialmente democrático, inclusivo e historicamente construído por movimentos sociais. Mas que, todavia, não escapam de fragilidades, abusos e controle político para garantir poder de decisão de acordo com os interesses de determinados grupos sociais. Para isso, trazemos a discussão dos Conselhos municipais, sua importância na escala local para promoção da governança e cidadãos cívicos, bem como identificando, a partir de uma realidade regional, fraquezas e ameaças destes espaços democráticos por meio da metodologia de redes sociais.

Os Conselhos municipais foram amplamente instituídos no Brasil, após a redemocratização do Estado (1988), como forma de promover a participação da sociedade civil nos processos decisórios, e fortalecer o exercício da democracia participativa em âmbito local. Neste sentido, em tese, podemos caracterizá-los como importantes espaços de inclusão e delineamento de políticas públicas que atendam aos interesses dos diferentes segmentos representados nestes espaços, tais como, representantes do serviço público, governo, empresas, movimentos sociais, usuários de serviços e sociedade civil como um todo.

Borges (2017) apresenta os Conselhos como os principais elementos de inovação do cenário político atual, pois são espaços destinados a negociação entre interesses do governo e sociedade civil que, organizada e de forma participativa, podem promover o esperado controle social e promoção da democratização do espaço.

Cabe destacarmos que os Conselhos municipais indicaram a possibilidade de uma nova cultura política, fundamentada na interação entre interesses do Estado e sua relação com a sociedade, baseada no debate via argumentação de ideias e confronto de interesses entre os atores sociopolíticos e culturais, tendo nestes fundamentos, seu desenho institucional e o real 'movimento' para a criação destes espaços (GOHN, 2004).

Em contrapartida, confronta-se neste artigo o desenho institucional dos Conselhos, com sua real ocupação em municípios pequenos no Centro-Sul do Paraná, tendo como metodologia as redes sociais. Parte-se do princípio que a representação das relações entre os atores que compõe os processos decisórios, dentro dos Conselhos, é percebida por esta metodologia, capaz de mapear os atores com maior, ou menor, capacidade de poder de decisão nesses espaços.

Problematizamos, ainda, a eficiência da inclusão da sociedade civil nos Conselhos municipais de acordo com os seguintes dados: forma de inserção, segmentos que representam, renda, escolaridade e Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDH-M. Pois estes são capazes de permitir uma análise para além das relações de interesse entre grupos de poder político, mas uma compreensão em como as fragilidades territoriais influem num cenário de controle político.

A pesquisa desenvolveu-se com participação de 71 Conselheiros[1] municipais, distribuídos entre os Conselhos de Saúde, Assistência Social, Educação e FUNDEB em três municípios do Centro-Sul do Paraná: Boa Ventura de São Roque/PR, Santa Maria do Oeste/PR

e Mato Rico/PR, que assemelham-se aos demais municípios da mesorregião em termos populacionais e econômicos e, por isso, permitem uma discussão regional. A escolha destes municípios deve-se aos baixos indicadores socioeconômicos, baixo índice populacional e, por fim, ao fato de serem municípios emancipados em contexto de redemocratização do Estado, ao longo da década de 1990.

Os dados obtidos por meio de aplicação de questionário[1][2] foram sistematizados em uma matriz, relacionando as indicações entre os Conselheiros e demais atores e, após isso, a elaboração das redes sociais desenvolveu-se no software *Gelphi 0.9.2*. Como exemplificação dos dados quantitativos e das relações expostas na rede social, realizou-se, ainda, seis entrevistas como forma de melhor apreender as ocupações, conflitos, articulações e resiliências entre os atores que compõe os Conselhos.

Desta forma, podemos evidenciar que o desenho institucional de Conselhos municipais obrigatórios não refletem em maior participação da sociedade civil em municípios pequenos do Centro-Sul do Paraná, visto que a ocupação ocorre de forma seletiva, e intercalada aos interesses da administração atual do município. O elucidado neste artigo não representa toda a realidade nacional desses espaços participativos, muito menos desqualifica seu potencial democrático, mas apresenta variáveis territoriais que impõe desafios aos Conselhos.

Por fim, destacamos que para além de demonstrar a efetividade de Conselhos municipais em municípios pequenos, procuramos elucidar um caminho metodológico que permite uma compreensão das relações de poder existentes entre os diferentes segmentos representados, pautado, neste caso, em redes sociais.

O papel institucional dos conselhos municipais

Podemos considerar que a década de 1980 foi um período importante para a conquista de mecanismos de participação social. Os movimentos e manifestações durante a ditadura militar demonstraram o desejo pela descentralização da participação entre as escalas territoriais. Mas, efetivamente, é somente a partir da carta constitucional de 1988 que a participação passou a ser um direito social. Tem-se como um dos ganhos da Constituição Cidadã de 1988 a incorporação da dimensão participativa na concepção da democracia, caracterizando o Brasil como uma democracia semidireta.

Em perspectiva histórica, os Conselhos municipais estão presentes no cenário brasileiro há cerca de 30 anos, objetivando a descentralização de poder entre os territórios, a mediação de conflitos de interesse e a construção de espaços institucionais para a ampla participação de representantes do governo, prestadores de serviço e sociedade civil. De acordo com Scherer-Warren (2006) são nesses espaços, por meio de fóruns, reuniões e conferências, que é construído de forma mais sistemática as propostas para a transformação social e a negociação com o Estado e o mercado.

A participação via Conselhos está prevista na Constituição Federal de 1988 nos artigos 198, 204 e 206, direcionando a participação nas áreas de saúde, educação e assistência social, respectivamente. Além disso, a participação também está regulamentada em Leis específicas, como a Lei Orgânica de Saúde (LOS), Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), bem como no Estatuto das Cidades.

Ao que refere à Constituição e as Leis Orgânicas, a participação da comunidade ocorre por meio de organizações representativas, para corroborar e deliberar na formulação de políticas e no controle de ações, promovendo assim o que denomina-se de governança democrática. Ao Estatuto da Cidade, o direito e incentivo à participação deve ocorrer por

1 A aplicação dos questionários ocorreu em datas diferentes em cada um dos municípios, de acordo com as reuniões de cada Conselho municipal, sendo: em Boa Ventura de São Roque/PR os questionários foram aplicados em 05/07/2018 (Conselhos municipais de Educação, Fundeb e Assistência Social) e 10/07/2018 (Conselho municipal de saúde). Em Mato Rico/PR os Conselheiros reúnem-se no dia 10 de cada mês (desde que dia útil). Os questionários foram aplicados em 10/10/2018. Em Santa Maria do Oeste/PR os questionários foram aplicados em 05/10/2018 (Conselhos municipais de Assistência Social e Saúde) e 07/11/2018 (Conselhos municipais de Educação e FUNDEB).

meio de debates, audiências, conferências e consultas públicas sobre as ações de interesse urbano, além de agregar projetos de Lei, planos, programas e projetos advindos de iniciativa popular.

Com o exposto, percebe-se que a criação de Conselhos municipais surgiu como forma de incluir a sociedade nos processos decisórios, nos casos das áreas citadas via artigos da Constituição, a participação é de cunho obrigatório prescrito por Lei, por isso a presença de Conselhos municipais nestas temáticas se dá em quase todos os municípios brasileiros, uma vez que são obrigatórios para o repasse de alguns recursos e políticas públicas para estas áreas, o que fomenta o interesse local em instituí-los (BRASIL, 2014).

Tonella (2003), ao realizar estudo sobre os Conselhos municipais, especifica as seguintes características em relação a esses espaços de participação:

- Independência de órgãos governamentais para o exercício de suas atribuições.
- A competência para formular e coordenar políticas públicas e fiscalizar ações.
- Gestão de Fundos públicos destinados para uma política setorial.
- Composição paritária entre representantes do Poder Público e da sociedade.

Sobre a composição dos Conselhos, cabe ressaltar que esta ocorre por número par, com exceção do Conselhos de Saúde, com composição ideal de 25% de representantes profissionais de saúde, 25% representantes do governo/prestadores de serviço em saúde e 50% de usuários do SUS (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2019).

Em suas funções, recorremos a Gohn (2004), que apresenta quatro dimensões correlatas aos Conselhos: fiscalizadora, mobilizadora, deliberativa e consultiva. A primeira refere-se ao acompanhamento e controle das ações praticadas pelos governantes, a segunda, ao estímulo à participação e disseminação de estratégias e informações para a sociedade. Já a função deliberativa diz respeito ao ato de decidir junto aos governantes as estratégias para as políticas públicas. No que tange à função consultiva, as estratégias surgem por meio de opiniões e sugestões sobre os assuntos relacionados.

As funções apresentadas por Gohn (2004) demonstram a possibilidade dos Conselhos em atuar diretamente na formulação, avaliação e fiscalização de políticas públicas e demais atos dos governos, destacando ainda que as funções podem estar justapostas entre si, dependendo do caráter de cada Conselho. Corroborando com o papel e funções dos Conselhos, Scherer-Warren (2006, p. 17) parafraseia que:

> Nas parcerias entre sociedade civil, Estado e mercado há múltiplas formas de atuação, mas em termos de participação para a elaboração de políticas públicas, merecem destaque os conselhos e conferências. Nos conselhos setoriais (popular e/ou paritário) é onde há, pelo menos teoricamente, um espaço institucional para o encaminhamento de propostas da sociedade civil para uma nova governança junto à esfera estatal.

Tais afirmações elucidam o importante papel dos Conselhos municipais no Brasil, como forma de inclusão e inserção da sociedade civil nos processos decisórios, elaboração de políticas públicas, fiscalizações financeiras, aplicação de recursos e, de uma forma geral, na democracia participativa.

De acordo com estudo da Secretaria-Geral da Presidência da República (2014), o Brasil possuí cerca de 62.562 Conselhos distribuídos entre os 5.570 municípios brasileiros, sendo os de maior percentual os Conselhos de Assistência Social (99,86%), Saúde (99,69%), Tutelar (99,21%), Acompanhamento e Controle Social (98,06%), Alimentação Escolar (95,21%), Direitos da Criança e Adolescente (94,24%) e Educação (84,70%).

Em contrapartida, há também Conselhos temáticos que surgem de acordo com a demandas e interesses sociais, como Direito da Mulher (17,52%), Promoção de Igualdade Racial (3,52%) e Direitos LGBT (0,22%) que aparecem em menor porcentagem nos municípios brasileiros. Tal fato demonstra que a promoção de Conselhos temáticos por articulação da sociedade civil ainda é baixa se comparado aos Conselhos obrigatórios, apontado que

a atividade cívica da população ainda é pequena na criação de Conselhos vinculados aos movimentos sociais, e promoção de direitos e igualdade.

Nesse sentido, no Brasil, a ampliação de espaços institucionais para a participação ocorre, em predominância, por força de Lei. Compreende-se que os Conselhos nas áreas obrigatórias surgem, também, como forma de captação de recursos nas respectivas áreas.

Tonella (2003) entende que a existência dos Conselhos municipais não garante sua efetividade, ou seja, promoção de efetiva democracia participativa por meio de atuação de segmentos da sociedade. O desejável controle do Estado por parte da sociedade só ocorrerá na interface entre a estrutura dos Conselhos municipais e a sociedade, organizada e com cultura cívica, para participar das tomadas de decisões.

A agenda da participação precisa ser construída não somente na relação entre Estado e sociedade civil, mas também nas disputas internas aos referidos campos citados. A disposição ao diálogo e à negociação são atributos essenciais àqueles comprometidos com a intensificação de uma cultura política participativa mais eficiente, mesmo que a relação entre os atores seja marcada por conflitos de poder, disputas por hegemonia e de representações políticas, relações estas que nunca serão isentas nestes espaços (SCHERER-WARREN, 2006).

Nosso objetivo a seguir é apresentar algumas características correlatas aos Conselhos municipais obrigatórios em municípios do Centro-Sul do Paraná, evidenciando a ocupação e atuação dos Conselhos frente ao seu desenho institucional. Ainda apresenta-se uma abordagem em torno de redes sociais, como encaminhamento metodológico para compreensão das centralidades entre os atores que compõe os Conselhos municipais de Saúde, Educação, Assistência Social e FUNDEB.

Os Conselhos municipais no Centro-Sul do Paraná

Como recorte espacial para análise de Conselhos municipais apresenta-se três municípios do Centro-Sul do Paraná, sendo eles Boa ventura de São Roque/PR, Santa Maria do Oeste/PR e Mato Rico/PR. A delimitação destes municípios se deu pela possibilidade comparativa entre os demais municípios da mesorregião, devido suas similaridades no contexto populacional e econômico. Em síntese, caracterizam-se pela baixa ocupação populacional e bases produtivas, basicamente, ligadas ao setor primário, na produção de cereais e com algumas indústrias de laticínio.

De acordo com Agnew (2019) em análises da Geografia Política duas ênfases prevalecem, a de ver o poder como plural e relacional, coercitivo e dominador, e a segunda, analisando configurações geográficas - como regiões e localidades e seus contextos vitais - para a realização desses poderes. Ou seja, no âmbito aqui analisado, o poder de decisão, a relação entre conselheiros e as características regionais, são variáveis que influem diretamente na funcionalidade dos Conselhos e sua capacidade de inclusão de segmentos da sociedade civil em municípios pequenos, marcados por baixos indicadores socioeconômicos.

Dombrowski (2008), ao pesquisar Conselhos municipais no Sudoeste do Paraná, destaca que municípios pequenos servem como uma espécie de microscópio para análise sociopolítica, pois são capazes de abarcar elementos e variáveis que se perdem na imensidão das metrópoles, além, é claro, de evidenciar a realidade de grande parte dos municípios pequenos do interior do Brasil.

Corroborando com tais afirmações e justificativas, recorremos a Castro (2013) e Rodrigues (2013), que afirmam que a escala local é de extrema importância no exercício da democracia participativa no Brasil, pois é a mais próxima do cidadão, e onde as políticas públicas e ações governamentais ganham materialidade, e impactam diretamente o território e a vida dos cidadãos. Portanto, a discussão pautada na participação social via Conselhos em municípios pequenos, permite uma maior compreensão sobre o perfil, atuação e impacto dos Conselhos municipais obrigatórios, bem como o poder relacional estabelecido nestes espaços. No entanto, a grande extensão territorial do Brasil e as diferentes particu-

laridades regionais não permitem generalização para escalas maiores.

Destacamos abaixo o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDH-M, responsável por analisar o desenvolvimento dos municípios brasileiros em três perspectivas: longevidade, educação e saúde.

Município	IDH-M (2010)
Boa Ventura de São Roque/PR	0, 655
Santa Maria do Oeste/PR	0, 609
Mato Rico/PR	0, 632

Figura 1. *IDH-M*
Fonte: *Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2010).*
Org: *Autores (2019).*

Na perspectiva da participação social, o IDH-M pode refletir a relação estabelecida entre acesso a serviços, especialmente educação, e atividade cívica da população em participar e atuar junto aos espaços de participação. No âmbito dos municípios abordados, de acordo com o Atlas de Desenvolvimento Humano do Brasil (2018, s/p) os municípios possuem desenvolvimento médio, dentro dos parâmetros analisados, que varia entre 0,600 e 0,699. Cabe ressaltar que mesmo com o índice nesta média, os municípios do Centro-Sul do Paraná estão entre os piores indicadores socioeconômicos do estado. No ranking geral, por exemplo, Santa Maria do Oeste ocupa o lugar 391° dos 399 municípios paranaenses.

Algumas pesquisas já realizadas reforçam a desigualdade social expressa na mesorregião, como Saldan (2017) e Zinke (2019), por exemplo, que apresentam a desigual distribuição de terras, a ausência de indústrias e projetos efetivos de desenvolvimento territorial como fatores envoltos desta realidade, que permanece ao longo dos anos. Ainda, de acordo com Cesca (2014) o Centro-Sul do estado possuí vários indicadores sociais ruins, a maior proporção de pobres do estado, o menor índice de coleta de lixo, e a segunda maior proporção de domicílios sem esgoto do Paraná. Tal afirmação demonstra ainda mais a fragilidade e vulnerabilidade sociais destes municípios, fatores estes, que refletem diretamente na inclusão da sociedade civil em espaços participativos como os Conselhos.

Nos municípios pesquisados, com base nas Leis Municipais e Portal da Transparência analisados em 2018, observou-se que os Conselhos municipais temáticos de Assistência Social, Educação, FUNDEB, Saúde e Tutelar estão presentes em todos os municípios da mesorregião. Em contrapartida, Conselhos na área de Direito da Mulher (18%), LGBT (0%), Saneamento (9%) e Transporte (0%) aparecem em menor proporção, ou são inexistentes (ZINKE, 2019).

Podemos considerar que a conformação de Conselhos em áreas centrais de serviços básicos é consequência direta de legislação superior, que não apenas os obriga, mas os vincula para a transferência de recursos da União, o que explica a existência, em predominância, dos Conselhos em Saúde, Educação, FUNDEB e Assistência Social (DOMBROWSKI, 2008).

Em suas Leis Orgânicas Municipais, de uma forma geral e sistematizada, os Conselhos aparecem descritos como organismos de cooperação com o Poder Público, com finalidade de auxiliar a administração na análise e planejamento de assuntos de suas competências, mas problematiza-se, a partir de seu desenho institucional e teórico, na real ocupação e atuação desses espaços de participação.

Para análise de Conselhos municipais obrigatórios, nas áreas de Saúde, Assistência Social, Educação e FUNDEB, apresentamos a seguir dados referentes a escolaridade e renda dos Conselheiros municipais, bem como a forma de inserção e os segmentos que representam, questões exploratórias e explicativas para as redes sociais, metodologia deste trabalho apresentada no próximo tópico do texto.

Dados	Boa Ventura de São Roque/PR	Santa Maria do Oeste/PR	Mato Rico/PR
Escolaridade			
Ensino Fundamental	0%	0%	6%
Ensino Médio	12%	24%	25%
Ensino Profissionalizante	13%	0%	19%
Ensino Superior	75%	76%	50%
Renda			
1 a 2 salários mínimos	19%	29%	69%
2 a 5 salários mínimos	65%	59%	31%
5 a 10 salários mínimos	16%	0%	0%
+ que 10 salários mínimos	0%	12%	0%
Segmentos que representam			
Governo	16%	41%	37%
Usuários	25%	35%	44%
Prestador de Serviço	59%	34%	19%
Forma de Inserção			
Indicado pela Secretaria	73%	65%	50%
Eleito em processo interno	11%	11%	12%
Indicado por associação	11%	0%	0%
Eleito em fórum	0%	0%	7%
Eleito em assembleia	5%	24%	31%

Figura 2. *Dados referentes aos Conselheiros municipais*
Fonte: *Aplicação de questionários (2018).*
Org: *Autores (2019).*

A partir dos dados em torno da escolaridade, é possível notar que mais da metade dos conselheiros municipais possuem ensino superior, sendo que em Boa Ventura de São Roque e Santa Maria do Oeste, em média, 80% dos conselheiros cursaram ensino superior. destacando a forte participação de conselheiros com maior conhecimento técnico e teórico sobre os temas abordados nas reuniões e conferências realizadas nos Conselhos.

Ao que diz respeito aos segmentos representados, grande parte dos conselheiros atuantes nas reuniões são membros do segmento prestador de serviço e governo, demonstrando relação entre indicação e ocupação do Conselho, fato que garante maior controle político pelo atual governo em representar seus interesses e ideais nesse espaços. No município de Boa Ventura de São Roque, 50% dos conselheiros são prestadores de serviço, em segundo lugar, com 25%, os usuários enquadrados nos membros da sociedade civil. Em Santa Maria do Oeste e Mato Rico, percebe-se a grande atuação de membros do governo, normalmente indicados pelas secretarias, como observado na figura 2.

Somando os membros prestadores de serviço e representantes do governo, observa-se que estes se sobressaem na representatividade dos conselhos, em Mato Rico 56% e, em Santa Maria do Oeste e Boa Ventura de São Roque, 75%, números bem superiores se comparados aos conselheiros do segmento da sociedade civil. O fato deve servir de alerta ao pleno funcionamento dos conselhos, pois, pelo exposto, o que se demonstra é a fragilidade das representações desses espaços, gerando questionamento sobre a legitimidade de seus integrantes e os segmentos que representam. No caso do município analisado, por meio da tabela, pode-se perceber que há maior predominância dos segmentos dos prestadores de serviços e governo. De acordo com a conselheira CS3, de Boa Ventura de São Roque:

> A maioria das pessoas não se interessam. Dificilmente encontramos usuários ou trabalhadores que queiram participar dos conselhos municipais. Acredito que a maioria não entende a importância do conselho, os conselhos são soberanos ao Prefeito, ele é deliberativo, é soberano a qualquer político dentro do município ou secretário. A maioria das pessoas não sabem a importância e os que sabem, normalmente não querem comprometimento.

Para a conselheira CE9, também de Boa Ventura de São Roque, "normalmente os conselheiros que representam o segmento dos usuários não podem participar das reuniões porque o horário e as datas não permitem, por acontecerem em dias úteis e horário de trabalho". Na perspectiva do conselheiro CF2, de Mato Rico, "em geral participam uns 50% ou 60% do total de 14 conselheiros. Muitos não participam porque fazem parte do conselho apenas por obrigação, para o cumprimento do número necessário de conselheiros para que o conselho municipal possa existir".

Desta forma, pode-se afirmar que, apesar de o desenho institucional estabelecer a participação de usuários membros da sociedade civil nos conselhos, em muitos casos, nas reuniões para tomada de decisões efetiva-se a participação dos prestadores de serviços e segmentos do governo, centralizando as decisões aos interesses destes grupos. Concomitante aos dados sobre segmentos que representam, a forma de inserção nos Conselhos municipais demonstram alta centralidade nas respectivas Secretarias municipais, fato que pode impedir o desempenho social esperado nesses espaços e favorecer um ambiente de controle político nas ações correlatas aos Conselhos, isto é, na fiscalização de gastos e elaboração e implementação de políticas públicas no território.

Destaca-se, ainda, que maior parte dos conselheiros municipais foi indicado por secretarias municipais, em Boa Ventura de São Roque, apenas uma minoria foi eleita em assembleia pública. Observa-se um número maior de eleitos em assembleia pública nos municípios de Santa Maria do Oeste e Mato Rico, com 24% e 31%, respectivamente. Os eleitos em processo interno, ou seja, dentro dos Conselhos, se equivalem nos três municípios e, entre os indicados por alguma associação, estes só aparecem em Boa Ventura de São Roque com 11%.

Com relação a esses dados, Souza (2002, p. 39) argumenta que "não é incomum nas comunidades pequenas e pobres, em que muitas vezes os membros dos conselhos são indicados pelos dirigentes locais, e o seu papel é ratificar as decisões tomadas pelo execu-

tivo local". No caso da pesquisa aqui apresentada, o mesmo foi observado, à medida que grande parte dos conselheiros são indicados pelas Secretarias municipais, e não eleitos em assembleia pública, como seria o mais adequado para promover espaços participativos inclusivos para membros da sociedade civil. Scherer-Warren (2006, p. 15) elucida ainda mais os resultados aqui apresentados com a seguinte afirmação:

> Preparar os sujeitos para se tornarem atores de novas formas de governança requer a participação em diversos espaços: mobilizações de base local na esfera pública; empoderamento através dos fóruns e redes da sociedade civil; participação nos conselhos setoriais de parceria entre sociedade civil e Estado; e, nos últimos anos, a busca de uma representação ativa nas conferências nacionais e globais de iniciativa governamental em parcerias com a sociedade civil organizada.

Durante os questionários, quando perguntados se algum conselheiro possuí maior influência nas decisões do Conselho que participa, 59% dos conselheiros assinalou que não e 41% que sim, citando o Presidente do Conselho como mais influente. Entre os motivos que envolvem tal influência destacaram-se o conhecimento técnico sobre o assunto, o apoio das bases locais e, com menor proporção, as características pessoais dos conselheiros. Sobre isso, a conselheira CS3, do município de Boa Ventura de São Roque, explicou que:

> Vejo que em grande parte dos conselheiros que existe você acaba ganhando eles pelo conhecimento técnico que possuí. Hoje, por exemplo, no Plano discutido muitos dos conselheiros que são usuários não tiveram iniciativa de dizer o porquê, ou argumentar sobre a decisão, eles acreditam muito no que nós (prestadores) falamos, devido ao conhecimento técnico que possuímos dentro da própria instituição. Quando eles possuem confiança naquilo que estamos falando eles aprovam sem questionar.

De uma forma geral, podemos afirmar que os Conselhos municipais analisados não cumprem seu desenho institucional no que concerne a ocupação e inserção democrática, onde a eleição em fórum deve ser priorizada como forma de seleção dos conselheiros. Todavia, como exemplificado nas entrevistas, o fato é também reflexo do baixo engajamento cívico das populações locais, fato que pode ser associado aos baixos indicadores socioeconômicos.

Para tanto, coube-nos também outra questão para análise destes Conselhos: a compreensão das centralidades da participação social, como forma de averiguar em quais atores, instituições ou associações os conselheiros estão vinculados no momento de tomada de decisão. Para tanto, partimos da metodologia de redes sociais, por vislumbrar as relações de poder estabelecidas entre os conselheiros atuantes e demais atores que permeiam estes espaços deliberativos, como forma de garantir seu controle no processo decisório e dos territórios.

A discussão em torno de redes sociais e relações de poder está apresentada no tópico a seguir, bem como os sociogramas elaborados por meio do software *Gephi 0.9.2*. Cabe destacar que os atores que compõe as redes foram indicados pelos conselheiros por meio de questionários.

Das 'teias' da participação social ao controle político dos territórios: Uma abordagem a partir de redes sociais

Santos (2006) aponta que as redes, nas ciências exatas e sociais, configuram-se como "estruturas que permitem o transporte de matéria, de energia e de informação entre um ponto e outro" (2006, p. 176). No âmbito geográfico, entendemos a existência de uma rede física, estabelecida por pontos fixos que permitem dinâmicas diversas entre um ponto e outro, bem como a rede social e política, aquela estabelecida nas relações entre atores e instituições, que também modelam o espaço e dão significado ao território. Já Raffestin (1993) aborda a rede como um meio que assegura comunicação entre atores e controle do território. Uma rede é um sistema de linhas que desenham tramas, ela pode ser abstrata ou concreta, visível ou invisível e, em geral, caracterizam-se pela comunicação ou não-comunicação estabelecida entre diferentes atores com finalidades estratégicas.

Partindo destas definições entende-se que há posições dos atores e instituições nessas redes, que moldam suas ações e estratégias, ajudando a construir as preferências, os projetos e as visões de mundo, e dão acesso a diferenciados recursos de poder. Nesta perspectiva, entendemos a sociedade "como uma pluralidade de grupos, cada qual com seus interesses e instrumentos de poder" (MARQUES, 2003, p.31). Chama-se atenção, ainda, para o fato de que estas relações em rede se originam historicamente, mas dentro da dinâmica, novos atores surgem e outros são excluídos.

De acordo com Silva (2005, p.203) pode-se encontrar duas vertentes inseridas nas redes de relações constituídas na sociedade: "a primeira delas é a motivação à permanência, a manutenção do status quo, a segunda como desejo de mudança dessa ordem por grupos divergentes, na luta, no conflito".

No campo da ciência geográfica a representação por meio das redes caracteriza-se como uma imagem do espaço, ou mais especificamente, do território, construído a partir das relações sociais, pois, de acordo com Raffestin (1993, p.157) "são as redes que asseguram o controle do espaço e no espaço".

Compreende-se os Conselhos municipais enquanto arenas de interação entre diversos grupos e atores, que representam segmentos da sociedade civil, instituições, governo, enfim, cada um contendo seus interesses e quanto maior a representação de um segmento, maior a possibilidade de alcançar tais objetivos (DENEZ, 2016).

As redes permitem uma leitura verticalizada das relações "por dentro" dos Conselhos, por representarem os atores e instituições envolvidas na tomada de decisões e, especialmente, revelar em quais destes a tomada de decisões estão mais direcionadas ou centralizadas.

Assim, após a aplicação dos questionários, os dados foram sistematizados em uma matriz quadrada, organizando os conselheiros e os respectivos nomes citados por eles. Por exemplo, se um conselheiro indicou a secretaria de saúde, na linha deste conselheiro relacionamos à coluna da secretaria de saúde, adicionando o número 1 que indica o vínculo entre os nós. Desta forma, gerou-se sociogramas que representam a relação entre os conselheiros municipais das áreas de Educação, FUNDEB, Saúde e Assistência Social em seus respectivos processos decisórios.

Para explicar os vínculos e fluxos entre os nós/atores e o funcionamento dos Conselhos, realizou-se duas entrevistas com conselheiros, totalizando seis entrevistas que permitiram a explicação mais afinco das relações entre os nós/atores.

Para análise da rede toma-se como referência o grau de entrada e o grau de saída, ou seja, as flechas que ligam os nós e que apresentam a capacidade do ator de receber e repassar muitas informações e assim ser mais influente dentro do Conselho. Desta forma, na representação gerada pelo software *Gelphi 0.9.2*, os atores de maior centralidade são representados por círculos maiores e de cor mais intensa. Destacamos, também, os atores que servem como "pontes" na comunicação dentro da rede, ligando atores mais periféricos da rede aos atores de maior centralidade e influência nas decisões.

Na figura 3, é apresentado as relações estabelecidas entre os atores identificados no município de Boa Ventura de São Roque/PR.



Figura 3 Sociograma A – Boa Ventura de São Roque/PR

Legenda
CAS – Conselho municipal de Assistência Social
CS – Conselho municipal de Saúde
CE – Conselho municipal de Educação
CF – Conselho municipal do FUNDEB

Fonte: *Aplicação de questionários (2018).*
Elaboração: *Software Gelphi 0.9.2*
Org: *Autores*

Na figura 3 temos a representação de 39 nós/atores, identificados por meio de aplicação de questionários. Do total, 32 são conselheiros municipais, os demais referem-se à Secretaria de Educação, Finanças, Saúde, Assistência Social, Prefeitura, Câmara de Vereadores e Associação religiosa. Destaca-se que os atores com maior grau de entrada à centralidade, ou seja, o tamanho dos nós, são a Secretaria de Saúde e a Prefeitura, conectadas com outros 11 nós cada uma delas.

Já a Secretaria de Educação aparece conectada com 10, a Câmara de Vereadores com oito e a Secretaria de Finanças com sete conexões entre os nós. Em menor centralidade aparecem a Secretaria de Assistência Social com cinco conexões e os conselheiros CE7, CF1, CS1, CAS4 e CAS1 com 6, 4, 4, 4 e 3 conexões, respectivamente. Já a Associação Religiosa apareceu na rede de forma mais isolada, com apenas duas vinculações entre os Conselheiros.

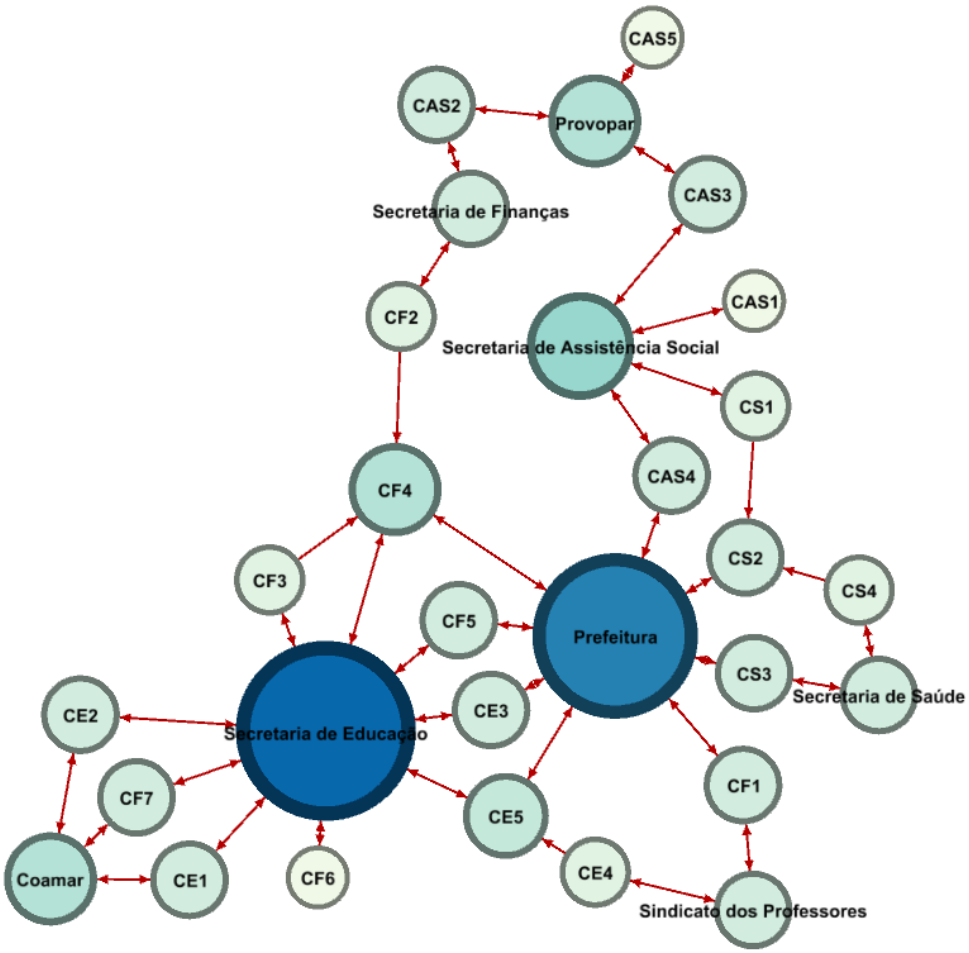
O grau de centralidade expresso na rede demonstra o papel central das Secretarias dentro dos processos decisórios. O segmento representado e a forma de inserção nos Conselhos demonstram forte centralidade nas secretarias, uma vez que boa parte dos conselheiros compõem este espaço a partir de indicação das Secretarias e, portanto, possuem forte vínculo com estas no momento de tomar decisões.

A Prefeitura também aparece centralizada dentro da rede, decorrente da participação de representantes do governo e prestadores de serviços, indicados pelos segmentos que possuem forte vínculo na Prefeitura Municipal.

Em menor intensidade aparecem os conselheiros CE7, CF1, CS1, CAS4 e CAS1. Em relação a estes, destaca-se que o primeiro corresponde a uma vereadora que também atua como conselheira. Em entrevista com CS3, esta afirmou que a vereadora representa as demandas da educação na Câmara de vereadores e por isso ocupa papel de influência dentro do Conselho municipal de Educação.

Os demais conselheiros que aparecem com grau de centralidade são Presidentes dos conselhos e, por muitas vezes, coordenaram a reuniões e apresentarem as pautas, por isso também acabam influenciando nas decisões.

Na figura 4 apresentamos o sociograma B, referente a rede social estabelecida entre os atores do município de Santa Maria do Oeste/PR.



Legenda
CAS – Conselho municipal de Assistência Social
CS – Conselho municipal de Saúde
CE – Conselho municipal de Educação
CF – Conselho municipal do FUNDEB

Figura 4 - Sociograma B – Santa Maria do Oeste/PR
Fonte: *Aplicação de questionários (2018).*
Elaboração: *Software Gelphi 0.9.2*
Org: *Autores*

O sociograma B é composto por 29 nós/atores e um total de 62 arestas, isto é, ligações entre os nós. Para tanto, o sociograma B apresenta somente os nós identificados com a aplicação de questionários, sendo um total de 21 nós compostos por conselheiros municipais das áreas citadas acima e os demais correspondentes a Prefeitura Municipal, Secretaria de Saúde, Educação, Assistência Social e Finanças, Secretário de Saúde, Sindicato dos Professores e Clínica CONRADO.

A partir de análise das arestas destacadas no sociograma, pode-se notar o grau de centralidade na Prefeitura, com sete vinculações entre os nós, e a Secretaria de Educação, com seis nós vinculados. Em seguida, tem-se o CE6 com seis vinculações, entre elas a Prefeitura e Secretaria de Educação.

Nos sociogramas de Santa Maria do Oeste, percebe-se o número significativo de conselheiros municipais que se caracterizam como intermediários na comunicação entre os nós, isto é, que se apresentam como "pontes" entre um nó e outro. Os nós/conselheiros na cor laranja (CAS5, CAS4, CE6, CE5, CE4, CF1 e CAS2) ligam-se a outros conselheiros antes de

se comunicarem com a Prefeitura e Secretarias municipais. Destaca-se que destes, três são presidentes dos respectivos conselhos municipais, sendo eles os CE6, CS3 e CAS4.

De acordo com o CE7, de Santa Maria do Oeste, "normalmente as pautas das reuniões são apresentadas pelo secretário municipal e pelo presidente do Conselho e, no caso do que participo, são eles também que possuem maior conhecimento técnico sobre o assunto". Desta forma, o grau de intermediação, que pode controlar a comunicação dentro da rede, é representado pelos presidentes dos Conselhos que consequentemente estão ligados as Secretarias e a Prefeitura Municipal.

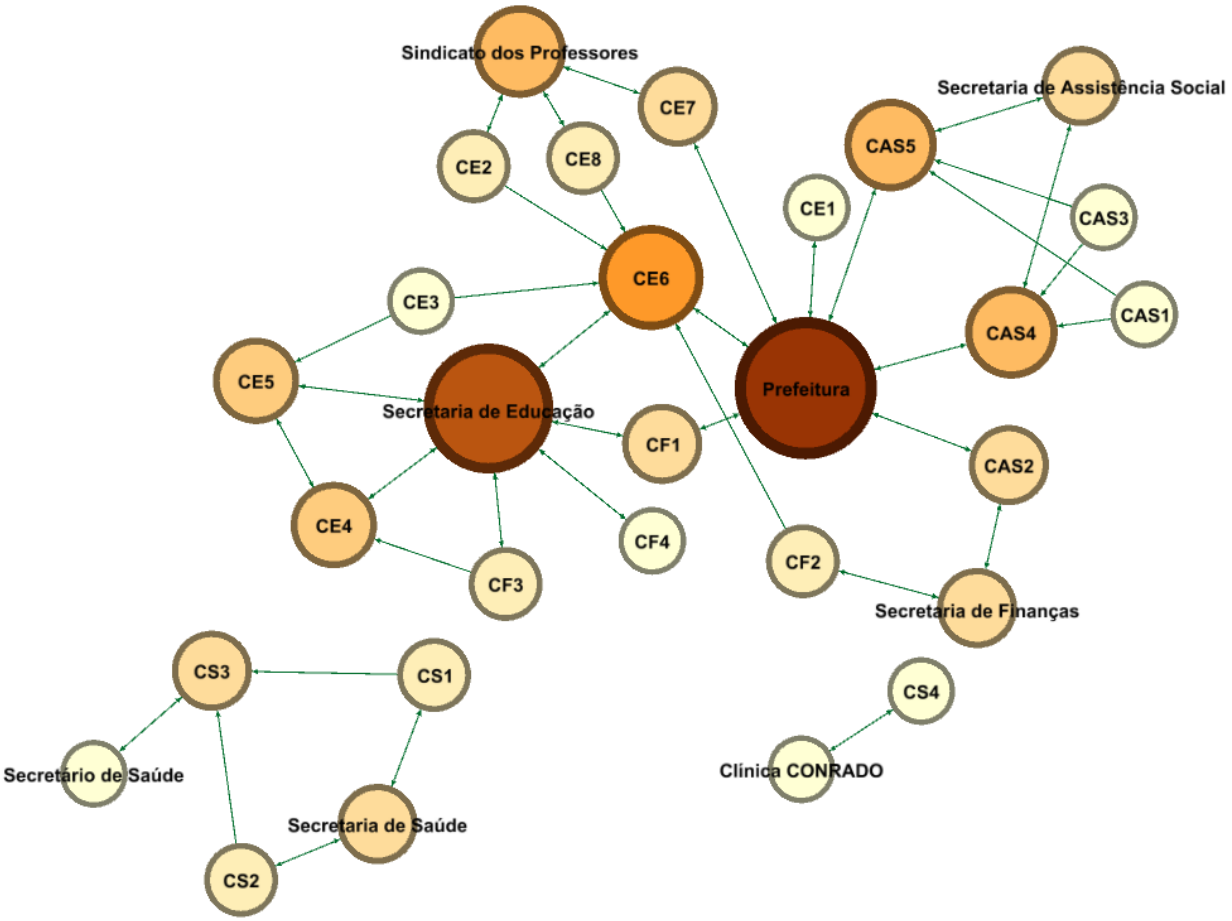
Faz-se importante destacar o "isolamento" da rede de comunicação entre os conselheiros municipais de Saúde. Ao responderem os questionários, nenhum dos 4 conselheiros indicou vínculo com a Prefeitura Municipal, apenas com a Secretaria de Saúde (dois vínculos), Secretário de Saúde – vinculado ao presidente do Conselho – e um vínculo com a Clínica CONRADO, prestador de serviço particular do município. O vínculo com prestador de serviço privado pode ser explicado a partir da escolha dos conselheiros municipais. De acordo com a CAS1:

> A escolha dos conselheiros é realizada a cada 2 anos, os conselheiros da parte governamental são indicados e os demais eleitos em fórum ou processo interno da secretaria respeitando o segmento que representa, por exemplo: há representação de país de alunos, diretores, professores, assistentes sociais, assim como representantes de outras organizações e instituições do município.

Desta maneira, pode-se afirmar que a rede social dos Conselhos municipais de Santa Maria do Oeste possuí atores com maior centralidade na tomada de decisão, sendo a Prefeitura Municipal o maior destaque, seguido das Secretarias e secretários municipais, sindicato dos professores, até atores com menor visibilidade dentro da rede, como a Clínica CONRADO.

Tal fato assemelha-se a abordagem sobre Boa Ventura de São Roque, onde pode-se observar papel significativo das Secretarias Municipais dentro da participação dos conselheiros, demonstrando forte manutenção de poder por parte do grupo político que atua no município, visto que grande parte dos conselheiros são indicados pelas respectivas Secretarias e atendem aos seus interesses.

A seguir, na figura 5, apresentamos o sociograma C, de Mato Rico/PR.



Legenda
CAS – Conselho municipal de Assistência Social
CS – Conselho municipal de Saúde
CE – Conselho municipal de Educação
CF – Conselho municipal do FUNDEB

Figura 5 - Sociograma C – Mato Rico/PR
Fonte: *Aplicação de questionários (2018).*
Elaboração: *Software Gelphi 0.9.2*
Org: *Autores*

O sociograma C caracterizou-se a partir de 29 nós/atores, sendo 21 destes conselheiros municipais das áreas analisadas. Os demais nós são: Prefeitura Municipal, Secretaria de Finanças, Assistências Social, Saúde e Educação, Sindicato dos Professores, Programa do Voluntariado Paranaense - PROVOPAR e Cooperativa Agropecuária Matoriquense - COAMAR. Acerca da centralidade da rede social apresentada no sociograma, percebe-se que o nó que mais possuí vínculos é a Secretaria de Educação, vinculada com outros nove nós, seguido da Prefeitura com oito vínculos e Secretaria de Assistência Social e CF4 com quatro vínculos cada.

Em menor proporção aparecem a PROVOPAR e COAMAR com três vínculos cada, seguido da Secretaria de Saúde, Secretaria de Finanças e Sindicato dos Professores com dois vínculos cada um deles.

Assim, foi possível notar que a centralidade na tomada de decisões frente os Conselhos municipais analisados em Mato Rico/PR vinculam-se, essencialmente, em dois atores: Prefeitura municipal e Secretaria de Educação. O fato da Secretaria de Educação aparecer com maior centralidade na rede social se deve ao vínculo com dois Conselhos municipais (Educação e FUNDEB), agregando um número maior de conselheiros municipais que podem relacionar-se a ela.

É admissível que em Mato Rico/PR há representação de segmentos com interesses particulares, como a manutenção ou ampliação da Cooperativa como fornecedora de alimentação escolar para o município. Além disso, os conselheiros municipais vinculados a COAMAR na rede estão relacionados a Secretaria de Educação, o que pode ser agregado as indicações dos conselheiros pelas Secretarias, reveland, ainda mais, as relações de interesse.

Por fim, a rede dos Conselhos municipais evidenciou que a tomada de decisões são fortemente vinculadas ao poder público municipal, fato explicado pelos dados entorno da forma de inserção, onde grande parte dos conselheiros são indicados pelas respectivas secretarias. Pode-se atribuir a isso, a possibilidade de maior controle do território por meio de decisões deliberativas e fiscalizadoras, onde a comunicação e decisão dentro da rede está vinculada, em maior parte, com o atual governo.

Pode-se dizer que as centralidades da participação expostas nas redes sociais dos três municípios, indicam controle político dos territórios a partir de espaços institucionais que, em tese, deveriam estar ocupados por maior quantidade de membros da sociedade civil.

Cabe retornarmos a discussão posta acima, sobre os baixos indicadores sociais da mesorregião, que se apresentam como desafios para a promoção de territórios cívicos e cidadãos atuantes, articulados e comprometidos com o papel institucional dos Conselhos municipais. Para tanto, estes espaços continuam a exercer papel significativo na promoção da democracia participativa e na melhor espacialidade de poderes no Brasil, mesmo que existam fragilidades e desafios que se diferenciam de acordo com cada território e região.

Mesmo com tais dados obtidos em pesquisa com municípios pequenos, demonstrando controle político nestes espaços de participação, os Conselhos continuam a figurar papel importante na democracia brasileira, ao aproximar cidadão e administração pública, na possibilidade da governança local e inclusão social neste processo.

Ainda assim, contextos políticos advindos de novos governos e mudanças estruturais, inferem diretamente nas funções e capacidade democrática dos Conselhos. Para elucidar como os contextos políticos influenciam os espaços de participação, citamos as intensões do novo governo federal brasileiro, com início em janeiro de 2019, que planeja limitar a atuação de alguns Conselhos Nacionais, alegando que estes são resquícios do Partido dos Trabalhadores (PT), mesmo que alguns, como o Conselho Nacional de Saúde, tenham sido criados ainda na década de 1930.

No âmbito da escala local ainda não se manifestam possíveis mudanças, todavia, Conselhos como o de Meio Ambiente e Direitos Humanos, enquanto deliberativos, podem se apresentar como empecilhos para aprovação de bandeiras defendidas durante a campanha eleitoral do atual Presidente da República, Jair Bolsonaro (Sem Partido). Assim, em todas as escalas, cogita-se limitações na atuação dos Conselhos enquanto mecanismo institucionais de participação e deliberação de decisões.

Considerações finais

Enquanto considerações finais, podemos destacar algumas das questões centrais que nortearam esta abordagem. A primeira delas é o papel institucional dos Conselhos municipais no Brasil, que configuram parte importante do exercício da democracia semidireta e desdenham um cenário democrático e participativo nos municípios brasileiros, independentemente de suas ocupações populacionais ou atividades econômicas.

Evidenciou-se que em municípios pequenos do Centro-Sul do Paraná a participação via Conselhos municipais é seletiva, isto é, maior parte dos conselheiros atuantes são indicados pelas Secretarias municipais e, assim, atendem aos seus respectivos interesses.

O resultado das redes sociais abordadas aqui enquanto metodologia de análise dos Conselhos, demonstraram tal fato, pois grande parte dos conselheiros estão relacionados as Secretarias. Podemos concordar, assim, que o território é um campo de relações e estratégias entre os atores sociais para controlarem os recursos e suas aplicações. Ao que se refere aos Conselhos municipais, a indicação e seleção de conselheiros que colaborem com decisões do grupo de poder político se configura como estratégia para manter-se no controle do território, formulando e materializando políticas públicas conforme seus interesses.

Outro fator importante que deve ser ressaltado aqui, é a baixa atividade cívica das populações locais, que não procuram ocupar os Conselhos e promover o verdadeiro controle social, como destacado nas entrevistas com alguns conselheiros. Os baixos indicadores sociais característicos da região podem ser apontados como desafios para participação da sociedade civil nos Conselhos, favorecendo, portanto, o controle político elucidado neste artigo.

Referências

AGNEW, John. **Political Geography**. The International Encyclopedia of Geography, 2019.

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO DO BRASIL - 2013. **Leitura do IDHM.** Disponível em: http://www.atlasbrasil.org.br/2013/. Acessado em: Dezembro de 2019.

BORGES, S.S. Democracia e participação social, um problema geográfico? A contribuição de conselhos municipais para a democratização do poder e do espaço. **Geografia, ensino & pesquisa**, v. 21, set/dez, 2017.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988:** promulgada em 05 de Outubro de 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituição>. Acessado em: Novembro de 2019.

BRASIL. Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001. **Estatuto da Cidade e Legislação Correlata**. 2. ed., atual. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2002.

BRASIL. **Participação social no Brasil:** entre conquistas e desafios. Secretaria-Geral da Presidência da República. Brasília, 2014.

BRASIL. **Portal da transparência:** o papel dos conselhos municipais, 2018. Acessado em: Novembro de 2017.

CASTRO, Iná Elias. Instituições e território: possibilidades e limites ao exercício da cidadania. **GEOSUL**, Florianópolis, v.18, n.36, p.7-28, jul/dez, 2003.

CASTRO, Iná Elias; RODRIGUES, Juliana Nunes; RIBEIRO, Rafael Winter (orgs). **Espaços da democracia:** para a agenda da geografia política contemporânea. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

CESCA, H. **Centro-Sul: o Paraná pobre.** In: Gazeta do Povo. Publicada em 24/08/2014. Disponível em: https://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/eleicoes/2014/especial-expedicao-parana/centro-sul-o-parana-pobre-ecjvievc6dffebfl9refsfln2. Acessado em: Março de 2018.

DENEZ, Cleiton Costa. **O território em disputa : territorialidades, redes sociais e grupos políticos de Ivaiporã/PR (2000/2012).** Tese (Doutorado em Geografia) UEM, Maringá/PR, 2016).

DOMBROWSKI, O. Poder Local, hegemonia e disputa: os conselhos municipais em pequenos municípios do interior. **Revista Sociologia Política**. Curitiba, v.6, p. 269-281, jun, 2008.

GOHN, M. da G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2004.

IBGE, 2010. **População por regiões e IDH-M.** Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acessado em: Janeiro de 2018.

MARQUES, E.C. **Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo**. 1° ed: Editora Annablume, 2003.

MINISTÉRIOS DA SAÚDE. **Composição dos conselhos de saúde,** 2019. Disponível em: http://portalms.saude.gov.br/. Acessado em: Dezembro de 2019.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma Geografia do poder.** São Paulo: Editora Ática, 1993.

RODRIGUES, Juliana Nunes. Participação e cooperação nas escalas locais em dois modelos de estados: França e Brasil. In: CASTRO, Iná Elias; RODRIGUES, Juliana Nunes; RIBEIRO, Rafael Winter (orgs). **Espaços da democracia:** para a agenda da geografia política contemporânea. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

SALDAN, Paula C. **Poder e posse da terra:** uma abordagem para Guarapuava-PR. Dissertação (Mestrado em Geografia) UNICENTRO, Guarapuava-PR, 2017.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço:** técnica e tempo, razão e emoção. 4° edição. São Paulo: Editora da USP, 2006.

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. São Paulo: Editora Nobel, 1987.

SCHERER-WARREN, Ilse. Das mobilizações às redes de movimentos sociais. **Revista Sociedade e Estado**. Brasília, 2006.

SILVA, Márcia da. **Territórios conservadores de poder no Centro-Sul do Paraná.** Tese (Doutorado em Geografia) Presidente Prudente/SP: UNESP, 2005.

SOUZA, C. Governos e sociedades locais em contextos de desigualdade e de descentralização**. Revista Ciência e Saúde Coletiva**, 2002.

TONELLA, Celene. **Conselhos municipais de políticas públicas – participação e governança local.** XI CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA. Unicamp: Campinas – SP, 2003.

ZINKE, Idair Augusto**. Espaços de participação em municípios emancipados no Centro-Sul do Paraná.** Dissertação (Mestrado em Geografia) UNICENTRO, Guarapuava/PR, 2019.