

CONSELHOS MUNICIPAIS DE ESPORTES DAS CAPITAIS BRASILEIRAS E O EXERCÍCIO DA PARTICIPAÇÃO

Fabiana Marissa Etzel Bardal*

Universidade Federal do Paraná

etzelbarddal@gmail.com

Huáscar Fialho Pessali*

Universidade Federal do Paraná

pessali@ufpr.br

Bruno Martins Augusto Gomes*

Universidade Federal do Paraná

gomesbma@ufpr.br

Envio original: 05-03-2021. Revisões requeridas: 15-04-2021. Aceitar: 10-05-2021. Publicado: 21-05-2021.

Resumo

O artigo examina a institucionalização da participação da sociedade civil nos Conselhos Municipais de Esportes (CMEs) das capitais brasileiras, apresentando um quadro atualizado de sua criação, implementação, funcionamento e produção de bens democráticos. A partir de dados disponibilizados pelo IBGE (2003, 2016), documentos dos CMEs e questionários aplicados aos mesmos ou órgãos adjacentes, os resultados indicam altos e baixos na trajetória dos CMEs, tanto em relação à sua institucionalização como na possibilidade de participação da sociedade civil em seu interior. Cinco conselhos criados entre 2003 e 2019 não chegaram a ser implementados. Dos 16 que em algum momento entraram em funcionamento, apenas cinco indicam ter se mantido em atividade desde a sua criação até 2019. A função fiscalizadora é a mais observada e a função deliberativa ainda não está presente em todos os CMEs das capitais brasileiras. Apenas um deles apresenta em seu colegiado mais representantes não governamentais, embora os demais sejam paritários.

Palavras-chave: Conselhos Municipais de Esportes; Participação; Institucionalização da participação; Inclusão.

Consejos municipales de deportes de capitales brasileñas y el ejercicio de participación

Resumen

El artículo examina la institucionalización de la participación de la sociedad civil en los Consejos Municipales de Deportes (CMEs) en las capitales brasileñas, presentando un panorama actualizado de su creación, implementación, operación y producción de bienes democráticos. Se utilizaron datos puestos a disposición por IBGE (2003, 2016), documentos CMEs y cuestionarios aplicados a los mismos o adyacentes órganos. Los resultados señalan altibajos en la trayectoria de las CME, tanto en su institucionalización como en la posibilidad de participación de la sociedad civil dentro de ellos. Cinco consejos creados entre 2003 y 2019 nunca se implementaron. De los 16 que en algún momento entraron en funcionamiento, solo cinco indican haber permanecido en funcionamiento desde su creación hasta 2019. La función supervisora es la más observada y la función deliberativa aún no está presente en todas las CME de las capitales brasileñas. Solo uno de ellos tiene más representantes no gubernamentales en su órgano colegiado, aunque el resto está a la par.

Palabras clave: Consejos Municipales de Deportes; Participación; Institucionalización de la participación; Inclusión.

Municipal councils of sports in Brazilian capital cities and the exercise of participation

Abstract

This article explores up-to-date details on the institutionalization of civil society participation in Municipal Sports Councils (CMEs) in Brazilian capital cities. It gathers and analyses information on their creation, implementation and functioning, with a special focus on their capacity to produce democratic goods. Data provided by the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE), original CMEs documents, and questionnaires applied to CMEs or adjacent agencies about their structures and actions were our main sources. The results indicate ups and downs in the trajectory of CMEs regarding both their institutionalization and their inclusiveness. Five councils created between 2003 and 2019 were never implemented. Out of the 16 CMEs that at some point went into operation, only five have remained active (with meetings) since their creation until 2019. The supervisory role is the most observed, while the deliberative role is not yet present in all CMEs of Brazilian capitals. Only one of them has a majority of non-governmental representatives in its collegiate body, while all others hold equal shares.

Keywords: Municipal Sports Councils; Participation; Institutionalization of participation; Inclusion.

Introdução

Em 2004 e 2017 o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) publicou os *Suplementos Esportes* com dados das Pesquisas de Informações Básicas – Estadísticas Municipais 2003 e 2016, respectivamente. Viu-se ali que, em 2003, das 27 capitais brasileiras, dez declararam ter Conselho Municipal de Esporte (CME) instituído, embora apenas seis estivessem ativos. Em 2016, foram 18 as capitais que declararam ter um CME, com 14 deles ativos (IBGE, 2003; IBGE, 2016).

Os CMEs, como parte dos chamados conselhos gestores de políticas públicas (CGPPs), são instituições criadas para aumentar a participação do cidadão nas decisões públicas. São órgãos colegiados, vinculados ao Poder Executivo, compostos por representantes não governamentais (sociedade civil ou atores sociais de parcelas da população) e governamentais (poder público). Seus desenhos apresentam grande variedade, principalmente em relação às suas composições, atribuições e funcionamento (Pessali; Gomes, 2020).

As iniciativas de institucionalizar a participação da sociedade civil no campo dos esportes, lazer e atividades físicas ou temática esportiva têm avançado, embora com dificuldades, como afirma Starepravo (2007). Um exame detalhado pode apresentar um melhor diagnóstico da situação. Nessa direção, este artigo analisa a institucionalização da participação da sociedade civil nos CMEs das capitais brasileiras. Há quanto tempo atuam, se atuam, nas políticas de esporte e lazer? Quais são as suas funções ou atribuições, composição e o modo de seleção dos seus membros? Além dos dados

fornecidos pelo IBGE (2003, 2016), foram coletados documentos e enviados questionários diretamente aos CMEs ou órgãos adjacentes a respeito de um conjunto de variáveis sobre suas estruturas e ações.

Embora os estudos sobre participação nos CGPPs já tenham se intensificado em algumas áreas de políticas públicas, como saúde e assistência social, o mesmo não se pode dizer do esporte e lazer. Ao apresentar um quadro atualizado sobre a institucionalização da participação nas realidades investigadas, espera-se contribuir para melhorar o debate sobre os CMEs, além de auxiliar em suas práticas e eventualmente as dos demais conselhos.

Revisão de literatura

Com as determinações da Constituição Federal de 1988 no Brasil, a participação cidadã foi contemplada com novos espaços, como os CGPPs. O propósito desses conselhos é possibilitar ao cidadão participar nos processos decisórios de políticas públicas e ações governamentais, contribuindo com uma gestão mais democrática no país (Lavalle, 2011; Braga; Pessali, 2017).

Os CGPPs são canais institucionais participativos, permanentes e plurais. Incorporam um número limitado de atores sociais - representantes governamentais e não governamentais mais proximamente envolvidos na temática de um conselho específico - e podem ser paritários, tripartites ou quadripartites. A pluralidade em sua composição é um benefício para o debate e para a legitimidade de suas decisões (IPEA, 2013; Gomes, 2015).

A principal função dos conselhos é articular as demandas da população aos seus governantes por meio de discussões e compartilhamento de poder nas tomadas de decisões que envolvam o planejamento, a gestão de políticas governamentais, o controle de recursos públicos e o fortalecimento da cidadania. Seu adequado funcionamento depende de forte organização da sociedade civil e disposição do governante (IPEA, 2013; Gomes, 2015; Gohn, 2016; Pessali; Gomes, 2020).

As normas de um canal participativo moldam os efeitos democráticos por ele promovidos. Assim, seu desenho institucional pode favorecer ou dificultar a participação e a ação dos que ali se inserem. O diagnóstico da institucionalização dos CMEs no que se refere aos seus desenhos, portanto, ajuda a entender seu potencial para inserir os cidadãos nas discussões das ações governamentais para a temática esportiva no município (Cornwall; Coelho, 2007; Almeida et al., 2016).

O tempo de existência e funcionamento, sua estrutura organizacional e a frequência das reuniões obrigatórias ajudam a identificar o grau de institucionalização dos conselhos (Faria; Ribeiro, 2011; Barddal; Torres, 2020). Além disso, suas leis de criação e regimentos internos são os principais instrumentos normativos a determinar como eles funcionam. Por isso é importante considerá-los para

estudar a articulação entre institucionalização, representação e atribuições dos conselhos (Gomes, 2015; Kleba et al., 2015).

Os desenhos dos conselhos gestores podem variar, principalmente entre os de diferentes temáticas, por motivos diversos. Pode haver exigências legais para repasse de recursos, por exemplo, a necessidade de contemplar perfis diferentes das organizações não governamentais implicadas, diferentes relações de forças entre as partes envolvidas, diferenças nas suas atribuições (consultivo, deliberativo, fiscalizador e normativo), dentre outras. Estas competências, ou funções, podem aparecer de maneira combinada e heterogênea, com capacidade de afetar as decisões políticas. É a partir das distinções entre eles que se pode identificar variações no que podem produzir (Buvnich, 2014; Gohn, 2016; Pessali; Gomes, 2020).

Um dos elementos do desenho institucional relevantes às dinâmicas participativas é a sua capacidade de produzir inclusão. A inclusão abrange dois aspectos: presença e voz. A presença se refere ao acesso dos cidadãos às instituições decisórias, em especial dos que se vêm segregados nas representações políticas tradicionais. A voz refere-se a quem tem o direito de se manifestar e assim influenciar as decisões, complementando o que se capta com a presença (Smith, 2009). Nos conselhos, sua composição é o principal parâmetro do potencial de inclusão política (Lüchmann et al., 2016). Dessa forma, a capacidade inclusiva dos CGPPs envolve o potencial de atrair e acolher diferentes atores.

A voz é particularmente relevante em conselhos que tenham atribuições de deliberar, normatizar e fiscalizar, já que com essas atribuições o conselho consegue influenciar as ações governamentais (Pereira et al., 2016). Deliberar significa tomar parte nas decisões sobre a administração de recursos e a implementação de políticas setoriais e de ações governamentais. Normatizar significa criar normas e diretrizes para as políticas, bem como para a administração de recursos orçamentários setoriais. E fiscalizar significa acompanhar a implementação, o uso dos recursos e o andar das políticas (Pessali; Gomes, 2020). Em havendo apenas a atribuição consultiva, a voz dos representantes será limitada quanto a vincular-se às decisões tomadas pelos governantes.

A representação é a prática que prevalece nos conselhos. Espera-se que os conselheiros sejam próximos de seus representados e dos interesses e demandas do público-alvo da temática do conselho. Isso deveria facilitar e fortalecer a voz da sociedade para além das eleições tradicionais. Cornwall e Coelho (2007) alertam para as distâncias entre expectativas e realidade relacionadas aos desafios envolvendo a articulação entre inclusão, representação e voz. Logo, os estudos sobre as variações nos desenhos são ainda mais importantes.

Estudos em áreas diversas têm buscado avaliar o potencial dos CGPPs em relação aos aspectos de participação e deliberação, e o que se observa são resultados distintos (*e.g.* Kleba et al.,

2015; Gomes, 2015; Gohn, 2016; Pereira et al., 2016; Barddal; Torres, 2020). No entanto, essa avaliação ainda não foi realizada na área dos CMEs.

Método de pesquisa

Para examinar a institucionalização da participação da sociedade civil nos CMEs das capitais brasileiras, as informações buscadas para a pesquisa foram: (i) quantidade de conselhos implementados até 2003 e nos intervalos até 2016 e 2019; (ii) se os conselhos instituídos estão vigentes e em atividade; (iii) as funções ou atribuições para identificar se são, principalmente, deliberativos; (iv) a paridade na composição colegiada para verificar a inserção da sociedade civil organizada e do cidadão; (v) a forma de seleção dos conselheiros; (vi) tempo de mandato dos representantes; (vii) a frequência com que acontecem as reuniões plenárias.

Foram três as principais fontes das informações: (i) os Suplementos de Esporte das Pesquisas de Informações Básicas Munic de 2003 e 2016 e publicações do IBGE (2006; 2017); (ii) leis de criação e regimentos internos dos conselhos; e (iii) questionário encaminhado por e-mail ao CME ou órgão municipal adjacente a respeito de um conjunto de variáveis relacionadas às suas estruturas e ações.

Em alguns casos foi preciso contato telefônico para solicitar esclarecimentos, devolução do questionário, ou outros meios de contato com os órgãos vinculados ao CME para que o questionário chegasse a alguém que pudesse respondê-lo.

A Munic tem como unidade de investigação o município brasileiro e foco na gestão pública. Seu informante principal é a prefeitura por intermédio dos seus diferentes órgãos e setores, ou seja, por diferentes pessoas detentoras de distintas informações (Barreto, 2011; IBGE, 2020). Isso é fonte de inconformidades nos registros da pesquisa, o que acontece com maior frequência quando o respondente é de uma repartição diferente da unidade primária de investigação – neste caso, dos CMEs.

Em 2017 (ano-base 2016), a Munic publicou a análise dos dados do Suplemento Esporte objetivando a atualização permanente da pesquisa nesta área. A primeira edição do suplemento desta temática foi em 2004 (ano-base 2003), e ambas apresentaram, entre outras informações, dados sobre os CMEs.

O CME pode não existir no município, pois não é obrigatório por lei. Embora o Conselho Nacional do Esporte esteja implementado em âmbito federal, a existência dos conselhos de esportes é regulamentada nos planos estaduais e municipais. A inclusão na pesquisa apenas das capitais – municípios de maior porte – parte da ideia de que têm maior autonomia na área da temática esportiva.

Os questionários enviados às capitais tinham questões idênticas. Leis de criação e regimentos obtidos na *web* permitiram que algumas informações fossem inseridas nos questionários antes do envio. Nesses casos, foi solicitado ao município que as ratificassem, corrigissem quando fosse o caso, e

preenchessem os campos incompletos. O questionário buscou as seguintes informações: (i) existência de CME no município; (ii) legislação em vigência – lei de criação e regimento interno e eventuais alterações; (iii) composição atualizada do conselho; (iv) número de reuniões plenárias realizadas em 2019; (v) existência de Fundo Municipal de Esporte (FME); (vi) legislação pertinente ao FME.

Foram considerados conselhos inaptos para a pesquisa os CMEs que, embora criados por legislação, não tenham sido consolidados desde a publicação da lei de criação ou que não se reuniram em ao menos um dos anos de coleta de dados. O Quadro 1 apresenta o resultado obtido.

Quadro 1 – Situação dos CMEs das capitais brasileiras quanto a definição de sua inclusão nesta pesquisa

SITUAÇÃO	CAPITAL	TOTAL
Conselhos aptos para a pesquisa	Belém (PA); Belo Horizonte (MG); Campo Grande (MS); Cuiabá (MT); Curitiba (PR); Goiânia (GO); Maceió (AL); Manaus (AM); Palmas (TO); Porto Alegre (RS); Porto Velho (RO); Recife (PE); Rio Branco (AC); São Luís (MA); São Paulo (SP); Vitória (ES).	16 (59%)
Conselhos inaptos para a pesquisa	Aracaju (SE); Boa Vista (RR); Florianópolis (SC); João Pessoa (PB); Macapá (AP); Natal (RN); Rio de Janeiro (RJ); Salvador (BA).	8 (30%)
Conselhos inexistentes	Brasília (DF); Fortaleza (CE); Teresina (PI).	3 (11%)

Fonte: os autores (2021).

Foram 16 os CMEs em capitais brasileiras aptos para a pesquisa. As capitais Brasília, Fortaleza e Teresina ratificaram pelo questionário os dados das Munic, declarando não terem criado CME. Oito conselhos foram classificados como inaptos para a pesquisa.

As informações coletadas no conjunto das fontes foram organizadas de acordo com nove categorias e seis subcategorias, tais como listadas no Anexo 1. Dentro das categorias, elas foram então classificadas em 63 variáveis de acordo com o exposto no Anexo 2. Para permitir uma leitura mais fluída as referências das legislações pesquisadas foram listadas no Anexo 3 e não estão no corpo do texto. Passa-se a seguir para a apresentação dos resultados.

Resultados

Das 16 capitais consideradas aptas, sete delas declararam ao IBGE ter CME em 2003. Em 2016, a quantidade de capitais com CME instituído passou para 14, tendo sete conselhos implementados entre 2004 e 2015. E entre 2017 e 2019 houve a criação de dois conselhos, totalizando 59% das capitais brasileiras com CMEs criados. O Quadro 2 consolida essas informações.

Quadro 2 – Criação e implementação dos CME nas capitais brasileiras

PERÍODO DE IMPLIMENTAÇÃO	RESULTADO POR PERÍODO (% capitais com CME)	RESULTADO ACUMULADO NOS PERÍODOS (% total de capitais com CME)	CAPITAIS E ANOS DE CRIAÇÃO DOS CMEs
Implementado até 2003	7 (26%)	7 (26%)	Belém (criado em 2000 e recriado em 2019), Cuiabá (1998), Maceió (criado em 2000, implementado 2018), Manaus (1997), Palmas (2000), Porto Alegre (1995) e Vitória (criado em 1985 e recriado em 1995)
Implementado entre 2004 e 2016	7 (26%)	14 (52%)	Belo Horizonte (2011), Curitiba (2015), Goiânia (2010), Porto Velho (2008), Rio Branco (2011), São Luís (criado em 1998 e regulamentado em 2007) e São Paulo (criado em 1991, sem reuniões, e recriado em 2008)
Implementado entre 2017 e 2019	2 (7%)	16 (59%)	Campo Grande (2018) e Recife (2019)
Não possui conselho ou não apto	11 (41%)	11 (41%)	Demais capitais
TOTAL	27 (100%)	--	--

Fonte: os autores (2021).

Algumas inconsistências foram observadas ao cruzar os dados do IBGE com as legislações dos CMEs. Isso ocorreu com 12 capitais: Aracaju, Belém, Boa Vista, Curitiba, Florianópolis, Goiânia, João Pessoa, Macapá, Rio de Janeiro, Salvador, São Luís e Vitória. As principais inconsistências referiam-se a informações equivocadas, ao IBGE, das leis de criação e seu ano, se a capital possuía CME ou não, e sobre a atividade ou inatividade do conselho.

É possível que um conselho administre um fundo de recursos – em alguns casos, sua criação é mesmo decorrente disso. No caso dos CMEs das capitais estudadas, tal correspondência é vista em oito delas. O Quadro 3 aponta as informações obtidas.

Quadro 3 – Criação e implementação dos FMEs nas capitais brasileiras

PERÍODO DE IMPLIMENTAÇÃO	RESULTADO POR PERÍODO (% capitais com FME)	RESULTADO ACUMULADO NOS PERÍODOS (% total de capitais com FME)	CAPITAIS E ANOS DE CRIAÇÃO DOS FMEs
--------------------------	--	--	-------------------------------------

Implementado até 2003	5 (19%)	5 (19%)	Campo Grande (1997), Cuiabá (1998), Maceió (2000), Manaus (1997) e Porto Alegre (1995)
Implementado entre 2004 e 2016	3 (11%)	7 (26%) ¹	Palmas (2013), Rio Branco (2011) e São Paulo (2004)
Implementado entre 2017 e 2019	1 (4%)	8 (30%)	Porto Velho (2017)
Capitais não participantes da pesquisa e com FME	1 (4%)	--	Florianópolis (2012)
Não possuem FME	18 (67%)	--	Demais capitais
TOTAL	27 (100%)	--	--

Fonte: os autores (2021).

Os fundos públicos são utilizados, grosso modo, na articulação e financiamento de políticas públicas relacionadas à sua temática de atuação. Analisando todas as capitais brasileiras foram encontrados nove FMEs. Cinco deles possuíam legislação de criação até o ano de 2003, quatro entre 2004 e 2016 (nesta soma está Florianópolis, capital que não fez parte da pesquisa), e um entre 2017 e 2019.

Nem sempre a criação do CME veio acompanhada da criação do FME. Além da legislação correspondente, essas capitais confirmaram na Munic 2016 a existência do FME e ratificou-se, por meio da Lei Orçamentária Anual de 2019, que apenas o FME de Manaus não está ativo. As mesmas inconsistências de informações observadas na criação dos CMEs foram encontradas na criação dos fundos das seguintes capitais: Campo Grande, Florianópolis, Goiânia, João Pessoa, Macapá, Manaus, Natal, Rio de Janeiro e São Luís.

Também foram identificadas as funções ou atribuições dos CMEs pelo cruzamento dos dados da Munic 2016 com a legislação recente. O Quadro 4 mostra os resultados.

Quadro 4 – Atribuições dos CMEs aptos para a pesquisa de acordo com a legislação correspondente

ATRIBUIÇÕES	COM BASE NAS LEGISLAÇÕES MAIS RECENTES	CMEs
-------------	--	------

¹ O período 2004-2016 teve dez FMEs (cinco criados até 2003 somados a quatro criados entre 2004 e 2016). No entanto, Manaus criou seu FME em 1997 e o revogou em 2006 e 2020 (a revogação aparece em duas leis diferentes), foi contabilizada em 2003, mas não em 2016. Goiás, criou o fundo em 2010 e revogou em 2015. O período então termina com sete fundos. Houve um fundo instituído entre 2017 e 2019, totalizando assim oito FMEs em funcionamento ao fim de 2019.

	(% CMEs por atribuição)	
Consultivo	16 (100%)	CMEs de todas as capitais aptas para a pesquisa
Deliberativo	10 (63%)	Belém, Curitiba, Goiânia, Maceió, Manaus, Palmas, Porto Alegre, Porto Velho, São Luís e Vitória
Fiscalizador	12 (75%)	Belém, Belo Horizonte, Campo Grande, Curitiba, Goiânia, Maceió, Manaus, Palmas, Porto Alegre, Recife, Rio Branco e São Luís
Normativo	9 (56%)	Belém, Cuiabá, Goiânia, Maceió, Manaus, Porto Alegre, Porto Velho, São Luís e Vitória

Fonte: os autores (2021).

Sete CMEs tiveram suas funções coincidentes na legislação e na base de dados da Munic 2016: São Paulo, Curitiba, Goiânia, Porto Alegre, São Luís, Porto Velho e Vitória. Os dados de dois conselhos não estavam disponíveis na Munic 2016: Recife e Campo Grande, pois ainda não tinham sido criados. Os outros sete conselhos apresentaram inconsistências no cruzamento de dados, ou seja, os dados constantes na Munic 2016 não correspondiam totalmente com as informações das legislações: Belém, Belo Horizonte, Cuiabá, Maceió, Manaus, Rio Branco e Palmas.

Embora a função consultiva não esteja explícita em todas as legislações, na descrição das competências dos conselhos é clara tal atribuição nos 16 CMEs. O conselho de São Paulo é o único exclusivamente consultivo.

A função deliberativa é atribuída a 10 conselhos. Nessas capitais, ao menos na letra da lei, a participação nas definições das políticas públicas e ações governamentais na área esportiva está garantida.

Os conselhos fiscalizadores são 12. Nem todos os conselhos deliberativos são fiscalizadores, ou seja, embora tenham a possibilidade de definir junto ao poder público as ações governamentais na área do esporte, lazer e atividade física, não lhes cabe fiscalizar a aplicação e o uso dos recursos públicos. Esse é o caso de Porto Velho e Vitória. Por outro lado, três conselhos que não são deliberativos têm a função fiscalizadora: Belo Horizonte, Campo Grande e Recife.

Foram identificados nove CMEs normativos. Eles podem estabelecer normas e diretrizes para as políticas e ações governamentais da temática esportiva, bem como para a administração de recursos públicos. O CME de Cuiabá é o único normativo que não é deliberativo. Assim, embora não participe das definições junto ao poder público, o conselho tem a garantia legal de criar regras para orientar o Poder Executivo nas políticas e no uso dos recursos setoriais.

À Munic 2016 as capitais declararam se seu CME era paritário, ou seja, compostos com número igual de representantes no segmento governamental e no não governamental. As legislações de

alguns CMEs tinham diferenças para com as informações da Munic 2016, como se pode ver no Quadro 5. Dos 16 conselhos, 13 têm composição paritária ou de maioria não governamental.

Quadro 5 – Composição dos CMEs (representantes titulares) de acordo com a Munic 2016 e as legislações recentes

COMPOSIÇÃO	CMEs POR FORMA DE COMPOSIÇÃO AUTODECLARADO – MUNIC 2016		CMEs POR FORMA DE COMPOSIÇÃO PELA LEGISLAÇÃO MAIS RECENTE ²	
Paritário	6 (38%)	Belo Horizonte, Curitiba, Maceió, Porto Velho, São Paulo, Vitória	7 (44%)	Belém, Belo Horizonte, Campo Grande, Curitiba, Goiânia, Recife e Vitória
Mais representantes da área governamental	3 (19%)	Goiânia, Palmas, São Luís	3 (19%)	Maceió, São Luís e São Paulo
Mais representantes da área não governamental	5 (31%)	Belém, Cuiabá, Manaus, Porto Alegre, Rio Branco	6 (38%)	Cuiabá, Manaus, Palmas, Porto Alegre, Porto Velho e Rio Branco

Fonte: os autores (2021).

Todos os CMEs pesquisados são bipartites, ou seja, são compostos por dois segmentos. Não há outras subdivisões, como acontece nos conselhos de saúde, por exemplo. Mesmo assim, 11 deles garantem assento para o profissional ou para uma entidade classista da área de Educação Física (e.g. Conselho Regional de Educação Física): Belo Horizonte, Campo Grande, Cuiabá, Curitiba, Goiânia, Porto Alegre, Porto Velho, Recife, São Luís, São Paulo e Palmas.

Ainda quanto à composição dos conselhos, foram coletadas informações sobre as entidades representadas em cada segmento. Isto permite identificar quais grupos têm sido priorizados pelos CMEs das capitais. O Quadro 6 traz a segmentação da área governamental.

Quadro 6 - Entidades da área governamental com assentos nos CMEs de acordo com a legislação

ENTIDADES REPRESENTANTES DA ÁREA GOVERNAMENTAL	CMEs	
Secretaria ou outra estrutura gestora do esporte / lazer / atividade física	16 (100%)	Todas as capitais aptas para a pesquisa
Outras Secretarias Municipais	13 (81%)	Belém, Belo Horizonte, Campo Grande, Curitiba, Cuiabá, Goiânia, Maceió, Manaus, Recife, São Luís, São Paulo, Palmas e Vitória
Câmara Municipal	4	Belo Horizonte, Goiânia, Maceió e Palmas

² Campo Grande e Recife não tinham CME à época da Munic 2016.

	(25%)	
Outras entidades públicas	9 (56%)	Belém, Belo Horizonte, Goiânia, Manaus, Porto Alegre, São Luís, São Paulo, Palmas e Vitória

Fonte: os autores (2021).

De acordo com as legislações, os 16 CMEs pesquisados têm assentos para a Secretaria ou outra estrutura gestora do esporte/lazer/atividade física. Treze deles têm assento para outras secretarias municipais que possuem temáticas pertinentes à temática esportiva (*e.g.* educação, saúde, meio ambiente, cultura, finanças). A Câmara Municipal tem assento em quatro CMEs. Outras entidades públicas, como fundações e autarquias, aparecem em nove conselhos.

A composição da área não governamental apresenta uma ramificação maior e pode contemplar entidades institucionalizadas ou representantes de grupos sem necessário vínculo a alguma organização (*e.g.* representante da pessoa com deficiência, dos atletas amadores, dos usuários dos serviços da prefeitura.). O Quadro 7 detalha o que foi encontrado.

Quadro 7 – Entidades da área não governamental com assento nos CMEs de acordo com a legislação

ENTIDADES REPRESENTANTES DA ÁREA NÃO GOVERNAMENTAL		CMEs
Organizações ou associações não governamentais, não necessariamente da área esportiva e não contempladas nas demais variáveis (federações, associações de bairro, <i>e.g.</i>)	14 (88%)	Belo Horizonte; Campo Grande; Cuiabá; Curitiba; Goiânia; Maceió; Manaus; Palmas; Porto Alegre; Porto Velho; Recife; Rio Branco; São Luís; São Paulo
Associações e entidades de classe / representante sem vínculo institucional, sindicatos e igrejas	13 (81%)	Belo Horizonte, Campo Grande, Cuiabá, Curitiba, Goiânia, Manaus, Palmas, Porto Alegre, Porto Velho, Recife, Rio Branco, São Luís e Vitória
Outras entidades privadas / representante sem vínculo institucional	13 (81%)	Belém, Campo Grande, Cuiabá, Curitiba, Goiânia, Manaus, Porto Alegre, Porto Velho, Recife, Rio Branco, São Luís, São Paulo e Vitória
Clubes e associações esportivas / representante sem vínculo institucional	12 (75%)	Campo Grande, Curitiba, Belo Horizonte, Cuiabá, Manaus, Porto Alegre, Palmas, Porto Velho, Recife, Rio Branco, São Paulo e Vitória
Entidades / representante da pessoa com deficiência sem vínculo institucional	11 (69%)	Belém, Belo Horizonte, Cuiabá, Curitiba, Goiânia, Porto Alegre, Porto Velho, Recife, Rio Branco, São Luís e Vitória
Ligas esportivas	4 (25%)	Cuiabá, Porto Alegre, Rio Branco e Vitória
Entidades empresariais / representante empresarial sem vínculo institucional	4 (25%)	Goiânia, Manaus, Porto Velho, Rio Branco

Entidades do Sistema S (SESC, SESI, SENAI, etc.)	3 (19%)	Curitiba, Palmas e Rio Branco
--	------------	-------------------------------

Fonte: os autores (2021).

O grupo que apareceu em mais conselhos – 14 deles – foi a representação das organizações ou associações não governamentais, que contemplam federações, associações de bairro, e outras organizações sem vínculo com o estado não incluídas nas demais categorias. Em 13 conselhos têm assento as associações e entidades de classe, representantes de classe sem vínculo institucional, sindicatos e igrejas. Em 13 CMES estão outras entidades privadas, representantes de atividades privadas sem vínculo institucional. Clubes e associações esportivas ou representantes de atividades esportivas sem vínculo institucional aparecem em 12 CMEs. Onze conselhos têm assento para entidades ou representante da pessoa com deficiência sem vínculo institucional. Ligas esportivas têm assento em quatro conselhos, assim como as entidades do Sistema S. Por fim, as entidades empresariais ou representantes empresariais sem vínculo institucional aparecem em três. O CME de Rio Branco foi computado em todas as categorias, pois em seu desenho as Câmaras Setoriais permitem a inclusão de todos os interessados em participar³.

Os representantes da área governamental em geral são indicados diretamente pelo Poder Executivo. A indicação pode ou não ser vinculada a assentos designados a repartições ou órgãos predefinidos. Já as formas de indicação dos representantes da área não governamental costumam ser mais variadas. O Quadro 8 apresenta as formas encontradas. Será possível notar que dos 16 conselhos pesquisados, sete determinam formas mistas para a escolha dos representantes das entidades ou grupos de interesse na temática, ou seja, indicam dois ou mais modos para a definição dos conselheiros: Belo Horizonte, Curitiba, Goiânia, Porto Alegre, Porto Velho, Recife e São Luís.

Quadro 8 - Formas de seleção dos representantes dos CMES de acordo com a legislação mais recente

ÁREA / SEGMENTO	FORMAS DE SELEÇÃO	CMES	
Representantes da área governamental	Indicação pelo Poder Executivo Municipal de órgãos predefinidos	14 (88%)	Belém, Belo Horizonte, Campo Grande, Curitiba, Goiânia, Maceió, Manaus, Palmas, Porto Velho, Recife, Rio Branco, São Luís, São Paulo e Vitória
	Indicação pelo Poder Executivo Municipal sem a predefinição de órgão	4 (25%)	Cuiabá, Manaus, Porto Alegre e Vitória
Representantes da área não governamental	Entidades predefinidas e indicação da entidade ou grupo de interesse	7 (44%)	Belo Horizonte, Curitiba, Goiânia, Porto Velho, Recife, São Luís e São Paulo

³ Para as peculiaridades do desenho do conselho de Rio Branco, ver sua Lei Municipal nº 1.839/2011 (Rio Branco, 2011).

	na temática		
	Outras formas	5 (31%)	Campo Grande, Recife, Rio Branco, São Luís e Vitória
	Eleições	4 (25%)	Maceió, Palmas, Porto Alegre e Porto Velho
	Mesclado - eleições e indicação	4 (25%)	Belém, Cuiabá, Manaus e Porto Velho
	Determinada instituição indica quem representará certo grupo de interesse na temática	3 (19%)	Belo Horizonte, Curitiba, Goiânia
	Indicação do Poder Executivo Municipal	1 (6%)	São Paulo

Fonte: os autores (2021).

Quatorze CMEs preestabelecem na legislação a origem dos representantes da área governamental e o responsável pela indicação. Manaus e Vitória constam nas duas categorias porque o representante do órgão gestor do esporte é o presidente do conselho por lei, enquanto outros conselheiros são indicados pelo poder público sem prévia definição de órgão de origem. As legislações de quatro CMEs determinam que os representantes da área governamental serão indicados pelo prefeito ou pelo gestor responsável pela temática esportiva no município. Nessas capitais os indicados podem ser de qualquer repartição governamental, pois não está predeterminada a sua origem.

Os representantes da área não governamental são estabelecidos de diferentes modos, uns mais amplos e potencialmente inclusivos que outros. Sete CMEs predeterminam entidades ou grupo de interesse na temática para os assentos. Essa forma é das menos capazes de produzir inclusão se comparada, por exemplo, a eleições ou indicação por pares.

O CME de São Paulo, além das *Entidades predefinidas e indicação da entidade ou grupo de interesse na temática*, utiliza o envio de lista com 31 nomes para determinado assento para que o Secretário de Esporte, Lazer e Recreação faça a escolha. O próprio secretário também escolhe o representante das federações esportivas, assento pertencente à área não governamental. Assim, dos sete assentos da área não governamental, dois são definidos pelo governo, computando na variável *Indicação do Poder Executivo Municipal*.

Belo Horizonte, Curitiba e Goiânia combinam dois mecanismos. Além da forma *Entidades predefinidas e indicação da entidade ou grupo de interesse na temática*, categoria mais observada nas formas de seleção da área não governamental, os CMEs dessas capitais adotam como segunda forma de seleção a *Determinada instituição indica quem representará certo grupo de interesse na temática* (e.g. federações, clubes, esporte profissional, representante de atletas ou paratletas). Já Recife combina a forma de seleção *Entidades predefinidas e indicação da entidade ou grupo de interesse na temática* com a *Outras Formas*.

Cinco CMEs estão na categoria denominada *Outras Formas* para a definição dos representantes. Com exceção do conselho de Rio Branco, os outros quatro ali estão por terem assentos para grupos específicos sem estabelecer como se dá a escolha do indicado (quem indica, se há eleição ou com que normas). Para os CMEs de Campo Grande e Vitória essa categoria é a única maneira de estabelecer os conselheiros não governamentais. Já para os de Recife e São Luís essa configuração é combinada com *Entidades predefinidas e indicação da entidade ou grupo de interesse na temática*.

Quatro conselhos contemplam a categoria denominada *Mesclado - eleições e indicação*. Porto Velho combina eleições com entidades predefinidas e indicação da entidade ou grupo de interesse na temática, essa última forma apenas para o representante de classe. Nesse caso, a preferência é que aconteçam eleições entre os pares, mas se não houver demanda para tal, o representante será indicado por interessados que pertençam ao grupo estabelecido na legislação. Os CMEs de Belém, Cuiabá e Manaus também adotam a forma *Mesclado* para seus representantes não governamentais, porém, sem combinação com outra maneira.

Outro modo de definição dos representantes da área não governamental são as *Eleições*, presente em quatro CME. Porto Velho combina *Eleições* com *Entidades predefinidas e indicação da entidade ou grupo de interesse na temática*. As capitais Maceió, Palmas e Porto Alegre definem seus representantes exclusivamente por eleições. Porto Alegre, de acordo com seu regimento interno publicado em 2000, adota eleições em Assembleia Geral para a escolha dos representantes não governamentais. Todavia, ao longo dos esclarecimentos prestados via telefone por um antigo representante do conselho, este tomou a iniciativa de informar que as eleições nunca ocorreram de fato. Sempre foi indicada ao Poder Executivo uma chapa única, a qual era ratificada pelo prefeito.

Além da maneira pela qual os representantes são definidos, a rotatividade dos conselheiros também ajuda na leitura sobre o potencial de inclusão no conselho. Buscou-se então nas legislações a definição do mandato dos representantes. Essas informações estão dispostas no Quadro 9. Em 12 deles é possível rever as representações a cada dois anos.

Quadro 9– Tempo de mandato dos conselheiros de acordo com a legislação mais recente

MANDATO DOS CONSELHEIROS	CMEs	
Dois anos sem prorrogação	2 (13%)	Palmas e Rio Branco
Dois anos com prorrogação de igual período	10 (62%)	Belém, Belo Horizonte, Campo Grande, Curitiba, Goiânia, Maceió, Porto Alegre, Recife, São Luís e São Paulo
Três anos ou mais sem prorrogação	1 (6%)	Porto Velho
Três anos ou mais com prorrogação de igual período	2 (11%)	Manaus e Cuiabá

Não específica	1 (6%)	Vitória ⁴
----------------	--------	----------------------

Fonte: os autores (2021).

As legislações costumam estabelecer um número mínimo de reuniões plenárias ordinárias para determinado período, a fim de garantir que poder público e cidadãos mantenham o diálogo e as deliberações sobre a temática do conselho. As informações coletadas a esse respeito estão apresentadas no Quadro 10.

Quadro 10 - Frequência das reuniões plenárias ordinárias estabelecidas na legislação para os CMEs

FREQUÊNCIA DAS REUNIÕES PLENÁRIAS ORDINÁRIAS	CMEs	
Mensal	4 (25%)	Campo Grande, Maceió, Porto Alegre e Palmas
Bimestral	3 (19%)	Belo Horizonte, Curitiba e Goiânia
Trimestral	2 (13%)	Recife e São Luís
Quadrimestral	1 (6%)	São Paulo
Semestral	0	--
Não específica	6 (38%)	Belém, Cuiabá, Manaus, Porto Velho, Rio Branco e Vitória

Fonte: os autores (2021).

Seis CMEs não especificam a frequência mínima das reuniões plenárias ordinárias seja na lei de criação ou no regimento interno. Dentre os que o fazem, o conselho de São Paulo é o que prevê menor frequência. A garantia dos encontros é uma das formas de assegurar a oportunidade de diálogo entre o governo e a sociedade, mas nem sempre o que está estabelecido na legislação ocorre na prática do conselho. Dessa forma, buscou-se saber quais CMEs realizaram reuniões, e com qual frequência, em 2003, 2016 e 2019. Os resultados estão apresentados no Quadro 11.

Quadro 11 – CMEs que realizaram reuniões plenárias ordinárias em 2003, 2016 e 2019 e com qual frequência

	CMEs que realizaram reuniões em 2003 (% de um total de 6)		CMEs que realizaram reuniões em 2016 (% de um total de 13) ⁵		CMEs que realizaram reuniões em 2019 (% de um total de 16)	
Mensal	3 (50%)	Manaus, Cuiabá e Palmas ⁶	5 (38%)	Cuiabá (22), Curitiba (14) , Manaus (40), Porto Alegre (11)	2 (13%)	Campo Grande (7) , Cuiabá (11)

⁴ No questionário foi declarado que o regimento interno está em elaboração e definirá os mandatos.

⁵ Ao lado do nome da capital, entre parênteses, está o número declarado de reuniões realizadas.

⁶ Os CMEs em negrito indicam ter feito o mínimo de reuniões plenárias ordinárias estabelecidas na legislação.

				e Rio Branco (11)		
Bimestral	1 (16%)	Belém	1 (8%)	Vitória (5)		
Trimestral	0	--	0	--		
Quadri- mestral	0	--	3 (23%)	Porto Velho (3), São Luís (3) e São Paulo (3)	1 (6%)	Recife (3)
Semestral	0	--	2 (15%)	Belo Horizonte (2) e Palmas (2)		
Anual	0	--	--	--	1 (6%)	Curitiba
Irregular	1 (16%)	Porto Alegre	0	--	1 (6%)	Belo Horizonte (5)
Não se reuniu	1 (16%)	Vitória	2 (15%)	Belém, Goiânia	2 (12%)	Maceió e São Paulo
Inativo	--	--	--	--	9 (56%)	Belém, Goiânia, Manaus, Palmas, Porto Alegre, Porto Velho, Rio Branco, São Luís e Vitória

Fonte: IBGE (2003; 2016) para as colunas daqueles respectivos anos; para a coluna de 2019, os autores (2021).

A Munic 2003 adotou a classificação utilizada no Quadro 11. A Munic 2016 registrou o número de reuniões feitas pelo CME durante o ano. O questionário aplicado nesta pesquisa também perguntou o número de reuniões. Com o número de reuniões informado, manteve-se a classificação da Munic 2003 e estimou-se a periodicidade.

Em 2003, apenas o CME de Palmas reuniu-se conforme o previsto legalmente. Porto Alegre teve reuniões com uma frequência inferior à determinada e Vitória não se reuniu. Por falta de informação na legislação, não foi possível saber a situação dos conselhos de Belém, Cuiabá e Manaus.

O cenário de 2016 mostra que as reuniões do conselho de Porto Alegre tiveram a frequência prevista na norma e em Curitiba foram além do previsto. Os CMEs de Belo Horizonte, Palmas e São Paulo reuniram-se com frequência inferior ao previsto.

Duas inconsistências de informações foram observadas entre a Munic 2016 e as respostas enviadas pelos questionários: uma em relação a Goiânia, que informou ter realizado 21 reuniões em 2016 e, pelo questionário, relatou que o conselho está inativo desde julho de 2015. Outra foi Florianópolis. A capital declarou ao IBGE que o conselho havia feito seis reuniões, mas pelo

questionário informou que seu CME nunca esteve ativo, ou seja, não foi consolidado até dezembro de 2020.

Todas as capitais participantes da pesquisa devolveram o questionário, no qual informam o número de reuniões plenárias em 2019. Campo Grande realizou reuniões mensais desde a sua criação e foi o único a cumprir o mínimo de plenárias estabelecido na legislação. Maceió e São Paulo não realizaram reuniões plenárias. Recife não indicou as datas dos encontros, portanto, foi classificada na variável quadrimestral. O mesmo ocorreu com Cuiabá classificada na variável mensal. Curitiba teve apenas a reunião anual e Belo Horizonte informou que suas reuniões aconteceram todas no primeiro semestre e com frequência irregular. Os CMEs de Belém, Goiânia, Manaus, Palmas, Porto Alegre, Porto Velho, Rio Branco, São Luís e Vitória tornaram-se inativos (56%).

Em 2003, desconsiderando a frequência, cinco CMEs se reuniram, dando sinais de atividade. O número e o percentual aumentam em 2016: 11 CMEs se reuniram. Já em 2019, com os dados que retornaram, percebe-se uma retração significativa na realização das reuniões plenárias e na atividade dos CMEs.

Além das variáveis investigadas, viu-se que a lei de criação do CME de Manaus permitia a remuneração de seus membros por meio de *jetons*. Norma incomum em instituições participativas, pode ter efeitos positivos sobre a inclusão a depender de como é concebida e implementada. Não se conseguiu mais informações sobre a remuneração nem se foi de fato praticada. De todo modo, em julho de 2020 a Secretaria Municipal de Juventude, Esporte e Lazer, o CME e o FME de Manaus foram extintos.

Viu-se aqui o panorama da institucionalização dos CMEs das capitais brasileiras. Apesar de inconsistências entre fontes de dados, pode-se notar uma consistente diminuição da atividade dos conselhos. Na seção seguinte serão discutidos os resultados apresentados até então.

Discussão

Desde o primeiro CME numa capital de estado brasileira em 1985 (Vitória) até os mais recentemente surgidos em 2019 (Campo Grande e Recife), foram 23 conselhos criados – embora nem todos tenham sido implementados. A trajetória desses canais participativos apresenta altos e baixos quanto à institucionalização (criação, implementação e manutenção da atividade) e à possibilidade de participação da sociedade civil em seu interior.

A análise sobre a atividade destas instituições mostrou que oito conselhos criados até 2019 não chegaram a ser implementados. O problema é visto também em outras áreas de políticas públicas cuja instalação dos conselhos não segue determinações legais ou administrativas *top-down* (Nogueira;

Chueri, 2020; Mesquita et al., 2020). Dos demais, 16 que em algum momento entraram em funcionamento, apenas cinco indicam ter se mantido em atividade (com reuniões) desde a sua criação até 2019.

Os 16 CMEs analisados na pesquisa foram criados por leis, sendo quatro instituídos por lei complementar, 11 por lei ordinária, e um em lei orgânica do município. Mesmo tendo o forte suporte jurídico das leis que os instituíram, apenas cinco CMEs se mantiveram ativos até 2019.

A gerência de recursos financeiros por um conselho é um indicador de maior distribuição de poder decisório de uma política pública e um atrativo para mobilizar a participação (Alcântara; Giacomini, 2013; Correa et al., 2018). Há oito capitais com CMEs que também contam com FMEs. Em 2019, com exceção do FME de Manaus, todos os fundos estavam ativos. O fundo de Porto Velho, embora ativo, não teve arrecadação em 2019. Além deles, há o caso do Rio de Janeiro que publicou a lei de criação do seu FME, que não foi consolidado até a data em que se encerrou a coleta de dados (dezembro de 2020), assim como seu CME. Pelo encontrado, os CMEs das capitais brasileiras têm restrições importantes nesse quesito.

As funções designadas ao conselho indicam seu potencial em influenciar as políticas setoriais. No caso dos CMEs das capitais brasileiras, de acordo com as descrições de suas atribuições, todos os conselhos são consultivos e a maioria deles é fiscalizadora. No entanto, a fiscalização das atividades governamentais e do uso dos recursos públicos, além de poder acontecer por meio dos conselhos, já conta com outros canais (*e.g.* câmara de vereadores, tribunais de conta, ONGs, portais da transparência).

A atribuição mais fortemente vinculada à distribuição do poder decisório é a deliberativa (Pereira et al., 2016). Ela prescreve o vínculo das decisões tomadas no conselho às diretrizes e ações governamentais da temática esportiva. A função deliberativa é característica de 10 dos CMEs pesquisados. Vê-se, assim, que o compartilhamento do poder decisório na área esportiva é ainda severamente limitado em praticamente um terço das capitais estudadas, ou em mais da metade delas se considerarmos também as capitais que não possuem um CME. Problemas com o compartilhamento de poder nas políticas públicas de esporte e lazer também foram diagnosticados em outros conselhos municipais e outras formas de participação direta (Starepravo, 2007), na participação popular para definições de políticas públicas de esporte e lazer em um município do Rio Grande do Sul (Werle, 2010), nos reflexos das Conferências Nacionais do Esporte (Castelan, 2011) e na participação popular na gestão das políticas públicas em uma comunidade específica de Porto Alegre (Forell, 2014).

Pondere-se ainda que o peso democrático da deliberação decorre em boa parte da possibilidade inclusiva dos conselhos (Smith, 2009). Um conselho em que o poder público tem mais assentos que a sociedade civil pende a reproduzir o poder decisório já estabelecido. A paridade entre as

partes permite, em princípio, desafiar essa condição. Uma representação civil maior amplia a possibilidade de resultados distintos ao de maior interesse do poder decisório já estabelecido. A maioria numérica, porém, precisa ser ponderada. Ela nem sempre supera as vantagens do conhecimento técnico e processual que envolve as políticas setoriais, usualmente detido pelos representantes do setor público (Smith, 2009; IPEA, 2013). Além disso, a depender dos interesses que compõem a representação da sociedade civil, os resultados podem continuar sendo adversos aos dos grupos de menor representação ou capacidade de mobilização.

Dos 16 CMEs pesquisados, sete são paritários e seis têm mais representantes não governamentais. Fazendo uma intersecção importante, vê-se que sete são paritários ou têm mais representantes da sociedade civil e são, ao mesmo tempo, deliberativos. Ou seja, é minoria o grupo de CMEs que possibilita à sociedade civil ter superioridade numérica nas tomadas de decisões.

Questões envolvendo a pluralidade da representação têm sua origem na seleção dos representantes. Quanto a isso, apenas sete dos CMEs pesquisados adotam eleições para compor seu colegiado. Destes, três adotam a eleição como forma exclusiva de seleção. Sete dos conselhos têm assentos predefinidos por lei para certas entidades, ou seja, não é prevista a alternância na representação, mesmo com a alteração do mandato da gestão.

A extensão do mandato é área sensível de discussão. Mandatos curtos como os de Palmas e Rio Branco, por exemplo, possibilitam que a inclusão aconteça com mais frequência, mas dispensa a experiência adquirida pelo conselheiro incumbente. Já os mandatos longos, como nos CMEs de Cuiabá e Manaus, reduzem a possibilidade de inclusão, mas permitem usufruir do aprendizado adquirido pelo conselheiro incumbente.

Em síntese, os conselhos que se destacaram quanto à institucionalização e atividade foram os que se mantiveram em funcionamento até 2019: Belo Horizonte, Campo Grande, Cuiabá, Curitiba e Recife. Dentre eles, somente Curitiba é deliberativo. Já o de Cuiabá é o único a apresentar em seu colegiado mais representantes não governamentais, sendo os demais paritários. Além disso, o CME de Cuiabá é também único em prever eleições/indicações para a definição dos representantes do segmento não governamental. Essas características permitem afirmar que esse conselho é o que possui maior potencial inclusivo em seu desenho normativo.

Considerações finais

Ao examinar a trajetória da institucionalização da participação da sociedade civil nos CMEs das capitais brasileiras, apresentamos um quadro atualizado do ocorrido (criação, implementação e

funcionamento) e da atividade dos conselhos. Nos aspectos de suas institucionalizações e inclusão da sociedade civil diagnosticou-se que das 27 capitais, 23 publicaram legislação sobre a criação do CME em seu município, todavia, apenas 16 entraram em atividade em algum momento dos três anos pesquisados (2003, 2016 e 2019).

O conselho mais antigo foi criado em 1985 e os mais recentes em 2019. Entre 2003 e 2019 foram criados 10 conselhos, um crescimento de 125%. Entre 2017 e 2019, nove dos 16 conselhos estudados tornaram-se inativos. Isso pode demonstrar as dificuldades ou o pouco interesse no conselho, tanto por parte do poder público como dos cidadãos e sociedade civil, como canal dialógico e de tomada de decisão para a temática esportiva.

O funcionamento consistente e a composição paritária, ou de maioria não governamental, são pontos positivos para a inclusão em seu aspecto presença. A forma de seleção dos representantes ainda pode avançar rumo a formas mais democráticas para a inclusão. A eleição, por exemplo, está presente como forma única para a definição de todos os representantes do segmento não governamental em apenas três CMEs.

A função fiscalizadora é a mais observada nos CMEs, e a função deliberativa ainda não está presente em todos os CMEs das capitais brasileiras. Sendo a função deliberativa a que mais permite a distribuição do poder decisório, vê-se nisso uma limitação importante ao alcance da voz nos conselhos.

Por fim, chama atenção o registro de que poucos CMEs realizam o mínimo de reuniões plenárias ordinárias estabelecidas nas legislações, deixando dúvidas sobre sua plena funcionalidade. A inatividade de nove conselhos em 2019 pode demonstrar as dificuldades ou o pouco interesse no conselho, tanto por parte do poder público como dos cidadãos e sociedade civil, como canal dialógico e de tomada de decisão para a temática do esporte, lazer e atividade física.

A trajetória dos CMEs das capitais brasileiras apresentou oscilações, tanto em relação à sua institucionalização (criação, implementação e funcionamento) como na possibilidade de participação da sociedade civil em seu interior. Cinco conselhos criados entre 2003 e 2019 não chegaram a ser implementados. Dos 16 que em algum momento entraram em funcionamento, apenas cinco indicam ter se mantido em atividade (com reuniões) desde a sua criação até 2019.

A análise longitudinal aqui feita dos CMEs das capitais brasileiras expande o potencial de outros estudos, como os de casos específicos, provendo elementos comparativos. Com isso os parâmetros para melhoria institucional, por exemplo, deixam de ser tanto ideais teóricos para serem mais referências práticas e já implementadas. Isso parece especialmente promissor quando seu desenho institucional pode ser alterado por deliberações dos próprios colegiados.

A custosa devolução do questionário pelas capitais e a dificuldade de contato com as Secretarias e/ou CMEs, principalmente durante a pandemia da COVID-19, limitaram o alcance do

estudo. Espera-se que em outro momento tais limitações sejam superadas e a pesquisa possa ser atualizada e ampliada na sua amostra. Uma investigação sobre resiliência dos CMEs seria bem-vinda, assim como um diagnóstico dos recursos ao seu alcance para lidar com a mobilização, os processos decisórios, a burocracia estatal e as mudanças de governo.

De todo modo, como fórum político, os CMEs dependem da ocupação e o uso pelos cidadãos. Sem o exercício da participação, os conselhos podem se tornar meros canais de replicação dos interesses que ocupam os poderes já em operação.

Referências

ALCÂNTARA, A.; GIACOMIN, K. (2013). Fundo Nacional do Idoso: um instrumento de fortalecimento dos conselhos e de garantia de direitos da pessoa idosa. **Kairós**, v.16, n.1, p.143-166.

ALMEIDA, C.; CARLOS, E.; SILVA, R. (2016). Efetividade da participação nos conselhos municipais de assistência social do Brasil. **Opinião Pública**, v.22, n.2, p.1-36.

BARDDAL, F.; TORRES, R. (2020). Efetividade da participação cidadã nos conselhos municipais de Curitiba. **Urbe, Ver. Bras. Ges. Urbana**, v.12, p.1-15.

BRAGA, A.; PESSALI, H. (2018). Política urbana e participação: Presença e voz no Conselho da Cidade de Curitiba. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v.20, n.3, p.522-537.

BUVINICH, D. (2014). O mapeamento da institucionalização dos conselhos gestores de políticas públicas nos municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**: v.48, n.1, p.55-82.

CASTELAN, L. (2011). **As Conferências Nacionais do Esporte na configuração da política esportiva e de lazer do governo Lula (2003-2010)**. Anais do XVII Congresso Brasileiro de Ciência do Esporte e IV Congresso Internacional de Ciências do Esporte – Colégio Brasileiro de Ciência dos Esporte. Porto Alegre.

CORNWALL, A.; COELHO, V. (2007). Spaces for change? The politics of participation in new democratic arenas. In CORNWALL, A.; COELHO, V. (eds). **Spaces for change? The policy of citizen participation in new democratic arenas**. Londres: Zed Books, p.1-29.

CORREA, L.; CLARK, G.; CARVALHO, P. (2018). Direito institucional econômico e arranjos institucionais: um diagnóstico sobre os conselhos e fundo municipal de segurança alimentar e nutricional em Minas Gerais. **Revista Estudos Institucionais**, v.4, n.2, p.725-747.

FARIA, C.; RIBEIRO, U. (2011). Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. In: PIRES, R. **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação/organizador**. Brasília: Ipea, v.7, p.125-134.

FORELL, L. (2014). **Participando na cidade: um estudo etnográfico sobre a participação em políticas públicas de esporte e lazer no Parque Araribóia em Porto Alegre/RS**. Tese de doutorado em Ciências do Movimento Humano. Porto Alegre, UFRGS.

GOHN, M. (2016). Gestão pública e os conselhos: revisitando a participação na esfera institucional. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, v.10, n.3, p.1-15.

GOMES, E. (2015). Conselhos gestores de políticas públicas: aspectos teóricos sobre o potencial de controle social democrático e eficiente. **Cadernos EBAPR.BR**, v.13, n.4, Artigo 12, p.1-16.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA-IBGE. (2006). **Perfil dos estados e dos municípios brasileiros: esporte: 2003**. Rio de Janeiro: IBGE Coordenação de População e Indicadores Sociais.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA-IBGE. (2016). **Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Munic Suplemento Esporte 2016**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/cultura-recreacao-e-esporte/19879-suplementos-munic2.html?edicao=10692&t=destaques>>. Acesso em: 01 mai. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA-IBGE. (2017). **Perfil dos estados e dos municípios brasileiros: esporte: 2016**. IBGE Coordenação de População e Indicadores Sociais: Rio de Janeiro, 2017.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. (2013). **Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros-2013**. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/relatoriofinal_perfil_conselhosnacionais.pdf>. Acesso em 01 mai. 2020.

KLEBA, M.; COMERLATTO, D.; FROZZA, K. (2015). Instrumentos e mecanismos de gestão: contribuições ao processo decisório em conselhos de políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, v.49, n.4, p.1059-1079.

LAVALLE, A. (2011). Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: PIRES, Roberto **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação/organizador**. Brasília: Ipea, v.7, p.33-42.

LÜCHMANN, L.; ALMEIDA, C.; GIMENES, É. (2016). Gênero e Representação Política nos Conselhos Gestores no Brasil. **Revista de Ciências Sociais**, v.59, n.3, p.789-822.

MESQUITA, F.; BATISTA, R.; PEREIRA, A. (2020). A Comissão Municipal de Direitos Humanos de Curitiba: uma tentativa de institucionalização da inclusão. In: PESSALI, H.; GOMES, B.(orgs.). **Instituições de democracia participativa: bens democráticos nos conselhos de políticas públicas de Curitiba**. Curitiba: Pucpress, p.197-214.

NOGUEIRA, D.; CHUERI, V. (2020). O Conselho Municipal de Políticas Públicas de Segurança de Curitiba: inserção na agenda e potencial inclusivo do desenho. In: PESSALI, H.; GOMES, B.(orgs.). **Instituições de democracia participativa: bens democráticos nos conselhos de políticas públicas de Curitiba**. Curitiba: Pucpress., p.173-196.

PEREIRA, R.; ROBERTO, R.; GAVA, R.; SILVA, E. (2016). Conselhos Gestores de Políticas Públicas: relações entre Estado e sociedade civil no contexto local. **Revista de Gestão em Sistemas de Saúde**, v.5, n.1, p.29-40.

PESSALI, H.; GOMES, B. (2020). Bens democráticos nos conselhos de Curitiba. In: PESSALI, H.; GOMES, B.(orgs.). **Instituições de democracia participativa: bens democráticos nos conselhos de políticas públicas de Curitiba**. Curitiba: Pucpress p.11-29.

PIRES, R. (2011). Instituições participativas e seus possíveis efeitos: o que podemos esperar e avaliar? In: PIRES, R. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, v.7, p.29-31.

RIO BRANCO. **Lei nº 1.839**, de 10 de maio de 2011. Disponível em: <<http://portalcgm.riobranco.ac.gov.br/lai/wp-content/uploads/2012/05/LEI-N%C2%BA-1.839-de-10.05.2011-Sistema-Municipal-de-Esporte-e-Lazer-de-Rio-Branco.pdf>>. Acesso em: 09 jul. 2020.

STAREPRAVO, F. (2007). **Políticas públicas para o esporte e lazer: conselhos municipais de esporte e lazer e outras formas de participação direta**. In: II Congresso Internacional de Ciências do Esporte, 2007. Anais. Recife: CBCE, p.1-9.

WERLE, V. (2010). Reflexões sobre a participação nas políticas públicas de esporte e lazer. **Motriz**, v.16, n.1 p.135-142.