Universidade de Brasília (UnB)
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão Pública (FACE)
Departamento de Administração (ADM)
Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal (GPM)

REFFERSON LIMA SILVA

A CONTRIBUIÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE SÃO PAULO PARA A GOVERNANÇA DA POLÍTICA SOCIOASSISTENCIAL: uma análise documental da produção deliberativa do colegiado (2021–2024)

Brasília - DF
2026

REFFERSON LIMA SILVA

A CONTRIBUIÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE SÃO PAULO PARA A GOVERNANÇA DA POLÍTICA SOCIOASSISTENCIAL: uma análise documental da produção deliberativa do colegiado (2021–2024)

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Administração como requisito parcial para a obtenção do certificado de Especialista em Gestão Pública Municipal.

Professor Orientador: Dr. Alex Laquis Resende

Brasília - DF

2026

REFFERSON LIMA SILVA

A CONTRIBUIÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE SÃO PAULO PARA A GOVERNANÇA DA POLÍTICA SOCIOASSISTENCIAL: uma análise documental da produção deliberativa do colegiado (2021–2024)

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do Curso de Especialização em Gestão Pública da Universidade de Brasília do aluno

Refferson Lima Silva

Dr. Alex Laquis Resende

Professor-Orientador

Me. Elivânio Geraldo de Andrade

Professor-Examinador

Brasília, 15/07/2026

AGRADECIMENTOS

Ao Conselho Municipal de Assistência Social de São Paulo (COMAS-SP) e à equipe da Secretaria Executiva, agradeço pelo compromisso institucional, pela dedicação ao fortalecimento do controle social e pela disponibilização do acervo documental que tornou esta pesquisa possível.

Ao Professor Alex Laquis Resende, expresso minha sincera gratidão pela orientação, disponibilidade, confiança e rigor acadêmico. Seu apoio constante e suas contribuições foram fundamentais para o desenvolvimento e a conclusão deste trabalho.

À minha mãe, agradeço por permanecer presente em minha trajetória por meio de seus ensinamentos, de seu exemplo e da força espiritual que continua guiando meus passos. Sua presença, ainda que não física, permanece sendo minha maior inspiração.

A todos que, de alguma forma, contribuíram para esta caminhada, meu sincero agradecimento.

RESUMO

A institucionalização da participação social por meio de conselhos gestores constitui eixo estruturante da governança das políticas públicas brasileiras, embora a literatura registre um persistente debate entre o potencial democratizante do desenho institucional e o risco de captura burocrática dessas arenas pelo Poder Executivo. Este estudo analisa a contribuição empírica do Conselho Municipal de Assistência Social de São Paulo (COMAS-SP) para a governança da política socioassistencial, mediante a categorização sistemática e a análise de conteúdo de sua produção documental deliberativa no período de 2021 a 2024. A pesquisa, de natureza aplicada e abordagem mista, adota o procedimento da pesquisa documental exauriente, tendo constituído um corpus censitário de 353 documentos oficiais (105 atas plenárias e 248 resoluções, totalizando mais de 1,2 milhão de palavras) coletados dos portais eletrônicos oficiais do município e submetidos a tratamento automatizado com Reconhecimento Óptico de Caracteres. O material foi processado por meio de uma Matriz de Categorização Temática tridimensional fundamentada na Análise de Conteúdo de Bardin, complementada por análise lexicométrica, exame sintático das estruturas discursivas e testes de contingência entre termos críticos e macrocategorias temáticas. Os resultados evidenciam uma atuação predominantemente procedimental e homologatória: apenas 1,2% das resoluções estabelecem diretrizes estruturais de política pública, enquanto 50,8% tratam da organização interna do próprio colegiado. O teste qui-quadrado revelou associação estatisticamente significativa entre a natureza da matéria e a conflitualidade verbal ($\chi^2 = 72{,}87$; $p < 0{,}001$), com concentração de 81% dos pedidos de vista na pauta de regulação e fiscalização da rede parceira. A análise de apresentação de proposições demonstrou que a sociedade civil origina apenas 3,5% das proposições registradas, ao passo que a evolução das unidades de registro indica progressivo esvaziamento do consenso, com as abstenções saltando de 2 ocorrências em 2021 para 183 em 2024 e as marcas de rejeição superando as de aprovação em 2023. Conclui-se que a governança observada configura um modelo de desacoplamento entre a burocracia estatal, que propõe e normatiza, e a plenária paritária, que reage e homologa, confirmando as hipóteses da literatura sobre assimetrias de poder nas instituições participativas e sinalizando a necessidade de revisão das práticas regimentais para o fortalecimento do controle social efetivo.

Palavras-chave: Conselhos Gestores; Controle Social; COMAS-SP; Análise de Conteúdo; Governança Socioassistencial; Instituições Participativas.

RESUMO

1 INTRODUÇÃO 6
2. REFERENCIAL DA PESQUISA 10
2.1 Democracia Deliberativa, Esfera Pública e Espaços Participativos 10
2.2 Efetividade Participativa, Assimetrias de Poder e Padrões Decisórios 12
2.3 A Arquitetura do SUAS e a Governança Socioassistencial Municipal 13
2.4 A Virada Linguística nas Políticas Públicas: Atas e Resoluções como Objetos Sociológicos 15
3 METODOLOGIA 17
3.1 Desenho da Pesquisa e Natureza do Estudo 17
3.2 Constituição do Corpus Documental e Coleta de Dados 18
3.3 Modelo Operacional da Matriz de Categorização Temática 19
3.4 Procedimentos de Análise Vocabular e Sintática 20
4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS 22
4.1 Composição do Corpus e Divergências de Registro 22
4.2 Distribuição Temática e Padrões Decisórios 23
4.3 Zonas de Atrito e o Esvaziamento do Consenso 24
4.4 Assimetria Discursiva e o Monopólio da Proponência 26
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS 28
REFERÊNCIAS 30

1 INTRODUÇÃO

A institucionalização da participação social na formulação e no monitoramento de políticas públicas constitui um eixo estruturante da governança instaurada pela Constituição Federal de 1988. No campo da Assistência Social, a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em 1993, e a subsequente consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) estabeleceram os conselhos gestores como arenas institucionais formais de deliberação. No município de São Paulo, o Conselho Municipal de Assistência Social (COMAS-SP), instituído pela Lei Municipal nº 12.524/1997 e normatizado pelos Decretos nº 38.877/1999, nº 40.531/2001 e nº 52.786/2011, opera como a principal instância dessa governança local, dotado de composição paritária e atribuições normativas e fiscalizatórias.

O COMAS-SP constitui um órgão colegiado permanente, de caráter deliberativo, normativo, fiscalizador e controlador da política municipal de assistência social, vinculado administrativamente à Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS), sem prejuízo de sua autonomia decisória. Sua composição observa o princípio da paridade entre Estado e sociedade civil, sendo formado por 36 conselheiros titulares e respectivos suplentes, distribuídos igualmente entre 18 representantes do Poder Público e 18 representantes da sociedade civil. Estes últimos são organizados em três segmentos - usuários da assistência social, trabalhadores do SUAS e entidades e organizações de assistência social - eleitos em processo próprio, enquanto os representantes governamentais são indicados pelas secretarias municipais integrantes do colegiado. O funcionamento do Conselho estrutura-se por meio de plenárias ordinárias e extraordinárias, comissões temáticas permanentes e grupos de trabalho responsáveis pela análise técnica das matérias submetidas à deliberação, abrangendo competências como a aprovação dos instrumentos de planejamento da política pública, o acompanhamento da execução orçamentária do Fundo Municipal de Assistência Social, a inscrição e fiscalização das organizações socioassistenciais, o monitoramento da execução da política e a edição de resoluções com força normativa no âmbito municipal.

Apesar da consolidação jurídica do desenho institucional, a literatura em Ciências Sociais e Ciência Política trava um debate dialético acerca da efetividade empírica dessas instâncias. Por um lado, teóricos fundamentados no potencial do desenho institucional, como Avritzer (2008) e Dagnino (2002), postulam que as instituições participativas possuem a capacidade de democratizar a gestão pública, mitigando a centralização decisória estatal e inserindo atores da sociedade civil na formulação de agendas. Em contraposição, abordagens críticas sustentadas por investigações empíricas, como as de Tatagiba (2005) e Wampler (2011), alertam que a mera proliferação institucional dessas arenas não assegura a deliberação substantiva. Nessas perspectivas, as assimetrias informacionais e de poder frequentemente limitam a atuação da representação civil à legitimação procedimental de diretrizes previamente estabelecidas pelo Poder Executivo.

A fim de superar a dicotomia entre a presunção normativa de sucesso e o ceticismo sobre a captura burocrática, a literatura orienta a investigação empírica para os padrões decisórios e para a produção material dos conselhos. Autores como Gurza Lavalle, Voigt e Serafim (2016) e Almeida, Carlos e Silva (2016) argumentam que a avaliação do controle social exige a análise sistemática das ações, pautas e resoluções efetivadas pelos conselheiros, isolando o fluxo administrativo rotineiro da capacidade real de indução das políticas públicas.

Alinhada a esse escopo teórico, a presente pesquisa propõe a investigação do COMAS-SP a partir de um desenho metodológico centrado em evidências documentais. Para mensurar a dinâmica interna do órgão, o estudo ampara-se no referencial da Análise de Conteúdo de Bardin (2011), operacionalizado na construção de uma Matriz de Categorização Temática e Vocabular. Essa modelagem permite converter o volume de atas e resoluções emitidas no período de 2021 a 2024 em categorias analíticas passíveis de tratamento sistemático. Trata-se de um mecanismo voltado a distinguir o cumprimento de ritos burocráticos das manifestações de deliberação efetiva, identificando padrões de participação, formação de agendas, conflitos, coalizões e processos decisórios relacionados à política municipal de assistência social.

Diante desse enquadramento, a pesquisa estrutura-se para responder ao seguinte problema: em que medida a atuação do Conselho Municipal de Assistência Social de São Paulo (CO-

MAS-SP), observada empiricamente por meio da análise temática e vocabular de seus registros oficiais, contribui para a governança e o controle da política pública socioassistencial no município?

O objetivo geral da pesquisa é analisar a contribuição empírica do Conselho Municipal de Assistência Social de São Paulo (COMAS-SP) para a governança da política socioassistencial, mediante a categorização sistemática e a análise de conteúdo de sua produção documental deliberativa no período de 2021 a 2024. Para atingir o objetivo geral, os objetivos específicos são:

- Descrever a evolução normativa e as competências institucionais do COMAS-SP na estrutura do Sistema Único de Assistência Social.
- Elaborar uma Matriz de Categorização Temática para classificar o teor das pautas, a origem dos agentes proponentes e as deliberações registradas nas atas e resoluções do Conselho.
- Aplicar a Análise de Conteúdo vocabular e temática aos documentos selecionados para identificar padrões decisórios e analisar a participação dos diferentes segmentos na formulação da agenda deliberativa.
- Avaliar, a partir dos dados extraídos da matriz, a conversão dos debates colegiados em diretrizes estruturantes para o monitoramento e a execução da política pública municipal.

A compreensão da eficácia das instituições participativas em ambientes de elevada complexidade demográfica e administrativa requer ferramentas de pesquisa capazes de superar análises estritamente perceptivas. No caso do município de São Paulo, essa necessidade torna-se ainda mais evidente diante da magnitude da política pública submetida ao controle social do COMAS-SP. A Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) coordena a maior rede socioassistencial municipal do Brasil, composta por aproximadamente 1.380 serviços executados em parceria com mais de 330 organizações da sociedade civil, ofertando cerca de 246 mil vagas distribuídas entre serviços de proteção social básica, proteção social especial de média e alta complexidade, programas, benefícios e ações voltadas à população em situação de vulnerabilidade.

A amplitude territorial da rede, presente nas 32 Subprefeituras do município, e o elevado volume de recursos públicos geridos conferem ao COMAS-SP papel estratégico na deliberação, fiscalização e acompanhamento da política socioassistencial, tornando sua atuação institucional objeto de inequívoca relevância científica e administrativa.

O emprego de uma metodologia fundamentada na categorização temática e vocabular justifica-se por submeter as fontes primárias (atas e resoluções) a um tratamento analítico sistemático e replicável, reduzindo a subjetividade interpretativa inerente às análises exclusivamente qualitativas. Do ponto de vista acadêmico, o estudo contribui para a literatura sobre governança participativa ao fornecer evidências padronizadas acerca do funcionamento empírico de um dos maiores conselhos gestores de políticas públicas do país. Sob a perspectiva aplicada, a pesquisa oferece aos gestores públicos, conselheiros e pesquisadores um diagnóstico fundamentado em evidências sobre a capacidade deliberativa do COMAS-SP e sua contribuição para a formulação, o monitoramento e o aperfeiçoamento da política municipal de assistência social.

2. REFERENCIAL DA PESQUISA

2.1 Democracia Deliberativa, Esfera Pública e Espaços Participativos

A reconstrução dos marcos regulatórios nacionais a partir da Constituição Federal de 1988 impulsionou uma transição paradigmática nos modelos de gestão pública, deslocando o eixo decisório da exclusividade representativa para a inclusão de dinâmicas deliberativas. Esse movimento encontra ancoragem teórica na formulação de Habermas (2012) acerca da esfera pública e da ação comunicativa, na qual a legitimidade do poder político decorre da capacidade de o Estado estruturar fluxos discursivos abertos à sociedade civil. Sob essa ótica, os conselhos gestores de políticas públicas passam a ser compreendidos como subsistemas institucionais projetados para dar vazão à racionalidade comunicativa, permitindo que as demandas dos cidadãos penetrem as estruturas burocráticas do aparato estatal.

A operacionalização prática dessa matriz teórica no cenário brasileiro contemporâneo demanda o exame dos arranjos organizacionais que viabilizam o debate público. Avritzer (2008) argumenta que a variação da efetividade participativa está intrinsecamente ligada aos designs institucionais das esferas deliberativas. Para o autor, a arquitetura legal e procedimental pela qual um conselho é estruturado determina o grau de inclusão dos atores e a porosidade do Estado às deliberações populares, demonstrando que a existência formal de um canal de diálogo não resulta, automaticamente, em uma redistribuição simétrica do poder decisório.

Adicionando complexidade a esse debate, Dagnino (2002) introduz o conceito de "confluência perversa" para caracterizar a crise de identidade vivida pelos espaços participativos a partir da década de 1990. A autora aponta para o choque entre dois projetos distintos que convergiram para o uso do termo participação: de um lado, o projeto democrático-participativo de ampliação de direitos e soberania cidadã; de outro, o projeto gerencial-neoliberal, que reconfigura a participação como mero voluntariado ou mecanismo de transferência de responsabilidades estatais à sociedade civil. Esse impasse teórico sinaliza o risco de instrumentalização dos conselhos gestores como instrumentos de racionalização administrativa e eficiência fiscal, esvaziando sua dimensão política e deliberativa.

No plano municipal, essa fricção conceitual ganha contornos pragmáticos em virtude da descentralização federativa das políticas sociais, que transferiu aos governos locais a responsabilidade direta pela execução orçamentária e pela oferta dos serviços socioassistenciais. A municipalização converteu as capitais e grandes centros urbanos em laboratórios de experimentação da teoria democrática, nos quais os conselhos gestores atuam como elo institucional entre a burocracia governamental e os diferentes segmentos da sociedade civil. No município de São Paulo, essa realidade assume dimensão singular em razão da escala da política pública submetida ao controle social. A Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) coordena a maior rede socioassistencial municipal do país, composta por aproximadamente 1.380 serviços socioassistenciais, executados em parceria com mais de 330 organizações da sociedade civil, ofertando cerca de 246 mil vagas distribuídas entre serviços de proteção social básica, proteção social especial de média e alta complexidade e programas socioassistenciais.

Para o exercício financeiro de 2026, a Lei Orçamentária Anual destinou à SMADS aproximadamente R$ 2,94 bilhões[1], dos quais cerca de R$ 2,57 bilhões correspondem aos recursos do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS), principal instrumento de financiamento da política pública. Nos termos da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), da Lei Municipal nº 12.524/1997 e das normas que regulamentam o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), compete ao Conselho Municipal de Assistência Social de São Paulo (COMAS-SP) apreciar, deliberar e acompanhar a execução orçamentária do FMAS, além de exercer o controle social sobre a aplicação desses recursos.

Desse modo, o exame do Conselho Municipal de Assistência Social de São Paulo (COMAS-SP) exige uma aproximação dialética que confronte a expectativa normativa habermasiana com as contradições históricas da formação socioestatal brasileira. A análise da governança participativa na escala metropolitana não pode prescindir do entendimento de que os conselhos consti-

[1] Dados referentes ao orçamento atualizado da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) para o exercício de 2026, constantes no Portal da Transparência da Prefeitura de São Paulo. O orçamento atualizado da Pasta totaliza R$ 2.938.693.729,82, dos quais R$ 2.572.775.544,82 correspondem ao Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS). Os valores são utilizados nesta pesquisa exclusivamente para demonstrar a magnitude financeira da política pública submetida ao controle social do COMAS-SP

tuem arenas permeadas por interesses concorrentes, nas quais a disputa pela definição das prioridades políticas, pela distribuição de recursos públicos e pelo controle da implementação das ações governamentais tensiona continuamente os limites do desenho institucional estabelecido pelo legislador.

2.2 Efetividade Participativa, Assimetrias de Poder e Padrões Decisórios

A constatação de que a criação formal de instituições participativas não assegura a democratização das políticas públicas deslocou o foco da ciência política da mera expansão dessas arenas para a avaliação de sua efetividade real. Tatagiba (2005) desenvolve uma abordagem crítica ao evidenciar que os conselhos gestores operam imersos em profundas assimetrias de poder que tendem a neutralizar a voz da sociedade civil. De acordo com a autora, a hegemonia técnica e informacional do Poder Executivo frequentemente converte as reuniões colegiadas em rituais burocráticos de homologação, nos quais os representantes sociais carecem de instrumentos para pautar demandas autônomas ou contrapor-se às diretrizes da gestão central.

A variabilidade desse impacto decisório é discutida por Wampler (2011), que elenca as condições político-estruturais necessárias para que o controle social atinja resultados substantivos. O autor ressalta que a efetividade das instituições participativas depende de três variáveis conjugadas: a capacidade organizacional da sociedade civil local, a disposição política do chefe do Poder Executivo em partilhar a autoridade decisória e o desenho de regras que confiram ao conselho poder vinculante sobre fatias estratégicas do orçamento público. Na ausência dessas premissas, os espaços participativos tendem a sofrer um esvaziamento político, limitando-se a funções puramente consultivas ou procedimentais.

Diante do desafio de mensurar empiricamente essas dinâmicas sem incorrer em generalizações abstratas, Gurza Lavalle, Voigt e Serafim (2016) propõem uma inflexão metodológica focada no mapeamento dos chamados "padrões decisórios". Os autores sustentam que o entendimento sobre o que os conselhos produzem deve assentar-se no exame exaustivo de seus outputs normativos, classificando o teor de cada deliberação, a identidade do proponente da pauta e a natureza das decisões tomadas ao longo do tempo. Essa abordagem permite identificar a real agen-

da de atuação do órgão e aferir se a produção normativa reflete a autonomia dos conselheiros ou a mera reprodução da pauta burocrática governamental.

No campo específico da Assistência Social, Almeida, Carlos e Silva (2016) aplicam essa matriz investigativa para avaliar a efetividade dos conselhos municipais no Brasil, demonstrando que a densidade institucional local e o perfil da representação civil determinam a capacidade de interferência na política setorial. Os achados dos autores revelam que, embora o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) imponha uma padronização normativa nacional, o funcionamento cotidiano dos conselhos é heterogêneo, sendo fortemente influenciado pelo grau de organização dos fóruns de usuários e trabalhadores da assistência e pela transparência ativa praticada pela burocracia municipal.

Essa perspectiva analítica alinha-se aos pressupostos do institucionalismo discursivo, vertente que compreende as instituições não apenas como regras formais fixas, mas como arenas estruturadas para a articulação de ideias e discursos legítimos. Sob esse prisma, as atas e resoluções deixam de ser vistas como meros registros cartoriais e passam a ser tratadas como o lócus onde as assimetrias informacionais são consolidadas ou contestadas. A mensuração dos padrões decisórios constitui, assim, o caminho empírico para mapear a transição entre a participação simbólica e o exercício do controle social efetivo sobre as prioridades governamentais.

2.3 A Arquitetura do SUAS e a Governança Socioassistencial Municipal

A consolidação da Assistência Social como política de seguridade social não contributiva exigiu a desmontagem de uma tradição histórica marcada pelo clientelismo e pela filantropia fragmentada. A promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em 1993, estabeleceu as bases de um novo modelo de proteção social fundado na universalidade do direito e na responsabilidade do Estado. Como argumenta Yazbek (2004), essa transição representou uma ruptura ético-política, ao retirar a Assistência Social do campo do favor e da caridade para inseri-la no rol dos direitos de cidadania, exigindo a estruturação de um aparato burocrático profissionalizado e transparente.

A materialização dessa virada institucional consolidou-se com a implementação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), arranjo que instituiu uma engenharia federativa complexa baseada na descentralização e no cofi-

nanciamento por meio de transferências automáticas de fundos públicos. Jaccoud (2009) destaca que a sustentabilidade dessa engrenagem depende do fortalecimento das capacidades estatais dos municípios, entes responsáveis pela gestão direta da rede de serviços protetivos e pelo cadastramento e acompanhamento das populações vulneráveis. Nesse desenho, o financiamento regular fundo a fundo fica condicionado à existência e ao funcionamento regular de instâncias colegiadas de fiscalização e aprovação de contas.

A complexidade dessa estrutura de governança intensifica-se no plano municipal devido à necessidade de articulação entre o setor público e a rede socioassistencial privada de fins não econômicos. Sposati (2007) adverte que a territorialização das ações do SUAS pressupõe o ordenamento e a regulação estrita das entidades parceiras do terceiro setor, as quais historicamente executavam os serviços assistenciais sem a devida padronização técnica. O Conselho Municipal assume, nesse cenário, a função de autoridade regulatória local, responsável por chancelar inscrições de entidades, auditar a execução de termos de colaboração e zelar pelo cumprimento das normativas nacionais de tipificação de serviços.

No contexto específico do município de São Paulo, a gestão do SUAS enfrenta uma demanda socioassistencial caracterizada pela elevada heterogeneidade territorial e pela magnitude das vulnerabilidades sociais presentes na maior metrópole brasileira. O Conselho Municipal de Assistência Social de São Paulo (COMAS-SP) ocupa posição estratégica nessa estrutura de governança, exercendo competências deliberativas, normativas e fiscalizatórias sobre a implementação da política municipal de assistência social. Sua atuação articula-se com a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS), as Supervisões de Assistência Social (SAS) e a extensa rede de proteção social distribuída pelo território, conferindo ao colegiado papel central na definição das diretrizes para a execução da política pública.

A dimensão dessa estrutura evidencia a relevância institucional do COMAS-SP. Atualmente, a SMADS coordena a maior rede socioassistencial municipal do Brasil, composta por aproximadamente 1.380 serviços socioassistenciais, executados em parceria com 335 organizações da sociedade civil, que ofertam mais de 245 mil vagas à população em situação de vulnerabilidade social. A rede é organizada territorialmente por meio de 54 Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), 32 Centros de Referência Especializados de Assistência Social

(CREAS), 6 Centros POP, além da Coordenação de Pronto Atendimento Social (CPAS) e das Supervisões de Assistência Social distribuídas nas Subprefeituras do município.

Portanto, a análise do COMAS-SP exige a decodificação de sua produção documental à luz das regras operacionais do SUAS e da complexidade da política socioassistencial paulistana. As resoluções emanadas pelo órgão não constituem meros atos administrativos, mas expressam decisões que condicionam a organização da rede, a inscrição e fiscalização das organizações da sociedade civil, a aprovação do planejamento e do orçamento do Fundo Municipal de Assistência Social, bem como o acompanhamento da execução das ações governamentais. Compreender essa arquitetura institucional é condição indispensável para avaliar em que medida o Conselho exerce efetivamente a função de governança e controle social prevista no ordenamento jurídico ou se sua atuação permanece predominantemente condicionada às dinâmicas administrativas do Poder Executivo.

2.4 A Virada Linguística nas Políticas Públicas: Atas e Resoluções como Objetos Sociológicos

O avanço das abordagens pós-positivistas nas Ciências Sociais impulsionou a chamada "virada linguística" na análise de políticas públicas, paradigma que rejeita a neutralidade dos atos administrativos e concebe a linguagem como elemento constitutivo da ação estatal. Sob essa perspectiva, o processo de formulação e implementação de políticas é interpretado como uma arena argumentativa, na qual os atores disputam a fixação de sentidos e a legitimação de conceitos sobre os problemas sociais. Consequentemente, os documentos oficiais produzidos pelas burocracias e colegiados deixam de ser encarados como repositórios passivos de informação e passam a ser investigados como artefatos políticos e discursivos estruturantes.

Para submeter esse material discursivo a um controle analítico rigoroso e passível de replicação, a metodologia de Análise de Conteúdo formulada por Bardin (2011) apresenta-se como ferramenta fundamental. O método preconiza a organização sistemática do corpus documental por meio de fases de pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados, amparando-se na definição precisa de unidades de registro (como palavras-chave ou temas) e unidades de

contexto. No exame de instâncias participativas, essa técnica permite inventariar a frequência com que determinados termos surgem nos debates, oferecendo um indicador quantitativo da centralidade de certas pautas na agenda do órgão.

A interpretação dessas ocorrências vocabulares ganha profundidade sociológica ao dialogar com os pressupostos de Spink (2013) sobre as práticas discursivas no cotidiano institucional. A autora ressalta que a produção de sentido é um processo dinâmico e relacional, no qual os registros formais, como as atas de reuniões, atuam como memórias ativas de disputas interacionais. Longe de serem transcrições neutras, as atas são documentos seletivos que revelam quem detém a palavra, quais argumentos são validados pelo grupo e de que maneira os dissensos são administrados ou silenciados pelas regras procedimentais da mesa diretora.

A articulação dessas técnicas documentais à avaliação de políticas participativas é validada por Pires (2011), que defende o uso dos rastros documentais como via para contornar os vieses de percepção comuns em pesquisas baseadas estritamente em entrevistas. A análise sintática e temática de atas e resoluções oferece uma base empírica controlável para a reconstrução dos fluxos decisórios, permitindo ao pesquisador cruzar o perfil do proponente da matéria com o resultado final dessa votação. Esse procedimento viabiliza a mensuração da accountability societal e a identificação de coalizões de interesse dominantes na estrutura colegiada.

A fusão entre a Matriz de Categorização Temática e a Análise Vocabular e Sintática operacionaliza, portanto, a ponte entre a macro teoria democrática e a micro realidade documental do COMAS-SP. Ao mapear a estrutura gramatical das pautas e correlacioná-la às categorias de controle social ou submissão procedimental, a metodologia instrumentaliza a verificação dos conflitos descritos pela literatura política. O documento oficial transmuta-se, assim, em objeto sociológico fidedigno, capaz de revelar a real correlação de forças na governança da Assistência Social paulistana.

3 METODOLOGIA

3.1 Desenho da Pesquisa e Natureza do Estudo

Esta pesquisa caracterizou-se como um estudo de natureza aplicada, orientado por uma abordagem mista que articulou, de forma integrada, procedimentos quantitativos e qualitativos. A opção pelo modelo misto justificou-se pela necessidade de transpor o caráter puramente descritivo que frequentemente limita a análise das instâncias participativas, alinhando-se às premissas de Creswell e Creswell (2017) sobre a complementaridade metodológica. Buscou-se conferir precisão estatística ao mapeamento vocabular para, posteriormente, qualificar sociologicamente as dinâmicas de poder e os fluxos de deliberação observados na governança socioassistencial.

Do ponto de vista dos objetivos, o estudo classificou-se como descritivo-analítico (GIL, 2019). O foco central residiu na investigação aprofundada de um objeto empírico delimitado: o Conselho Municipal de Assistência Social de São Paulo (COMAS-SP). A escolha desse lócus apoiou-se em sua elevada complexidade organizacional, na magnitude de sua rede socioassistencial e no volume orçamentário sob sua supervisão, fatores que o posicionaram, de acordo com os critérios de Yin (2015) para estudos de caso e análises focadas, como um cenário adequado para avaliar o alcance das teorias de efetividade deliberativa e accountability social.

A estratégia de investigação assentou-se no procedimento da pesquisa documental exaustiva (CELLARD, 2012). O desenho diferenciou-se dos levantamentos bibliográficos tradicionais ao tratar os registros oficiais e as peças normativas produzidas pelo colegiado como fontes primárias de dados (SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009). O arranjo metodológico previu a triangulação entre as diretrizes macroestruturais do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e a produção documental cotidiana do Conselho, permitindo evidenciar o hiato existente entre as competências legais e a prática efetiva do controle social.

3.2 Constituição do Corpus Documental e Coleta de Dados

O universo desta pesquisa compreendeu a totalidade dos atos oficiais e registros de reuniões publicados pelo COMAS-SP. Para a constituição do corpus documental definitivo, delimitou-se um recorte composto pelas atas das reuniões plenárias, ordinárias e extraordinárias, e pelas resoluções emitidas pelo órgão no período compreendido entre 1º de janeiro de 2021 e 31 de dezembro de 2024. Esse recorte justificou-se por abranger um ciclo administrativo completo, capturando as dinâmicas institucionais em um período marcado por reconfigurações relevantes das políticas públicas socioassistenciais.

A coleta das fontes documentais primárias foi realizada de forma remota, mediante acesso ao Portal Oficial do COMAS-SP e ao acervo digital do Diário Oficial da Cidade de São Paulo. O protocolo de busca adotou critérios exaustivos, conforme as orientações de Flick (2009), contemplando todas as publicações catalogadas nas seções de atos deliberativos do Conselho durante o período delimitado. Os documentos foram obtidos em formato Portable Document Format (PDF) e organizados em um banco de dados unificado para posterior tratamento analítico.

Os critérios de inclusão estabeleceram que apenas os documentos que registravam decisões finalísticas homologadas (resoluções) ou o processo deliberativo desenvolvido nas reuniões plenárias (atas) fossem submetidos às etapas subsequentes de análise. Foram excluídos da amostra comunicados internos, convocações de pauta, portarias de nomeação de conselheiros e correspondências de natureza exclusivamente administrativa emitidas pela Secretaria Executiva. Durante a etapa de preparação dos arquivos digitais, identificaram-se documentos que apresentavam falhas decorrentes da digitalização ou da conversão dos arquivos, circunstância que exigiu procedimentos de correção tipográfica e reconhecimento óptico de caracteres (OCR), viabilizando a leitura automatizada e a posterior extração dos dados textuais.

3.3 Modelo Operacional da Matriz de Categorização Temática

A organização e o tratamento dos dados qualitativos e quantitativos coletados foram operacionalizados por meio de uma Matriz de Categorização Temática fundamentada nas diretrizes da Análise de Conteúdo de Bardin (2011). A matriz funcionou como um sistema tridimensional de classificação, estruturado para converter o conteúdo textual das atas e resoluções em indicadores analíticos passíveis de sistematização. Seu preenchimento ocorreu mediante leitura analítica individual de cada documento e registro das informações em planilha eletrônica estruturada, procedimento adotado para assegurar uniformidade, rastreabilidade e consistência na codificação dos dados.

A primeira macrocategoria analítica intitulou-se Orçamento e Financiamento do Fundo Municipal. Nesse eixo foram classificados todos os atos e debates relacionados à aprovação ou rejeição de contas, prestações de contas de repasses fundo a fundo, alocação de emendas parlamentares e deliberações sobre o plano de aplicação financeira da Assistência Social. O objetivo dessa categoria consistiu em mensurar o grau de interferência e controle efetivamente exercido pelo Conselho sobre a destinação dos recursos públicos.

A segunda macrocategoria compreendeu a Regulação e Fiscalização da Rede Parceira. Nesse bloco foram enquadradas as deliberações relativas à inscrição de organizações da sociedade civil (OSCs), termos de colaboração, aditamentos contratuais e relatórios de monitoramento das entidades executoras dos serviços socioassistenciais. Essa categoria justificou-se pela necessidade de avaliar o papel do COMAS-SP como órgão regulador em um contexto caracterizado pela ampla execução indireta da política pública.

A terceira macrocategoria abrangeu a Dinâmica Político-Organizacional Interna. Foram codificados nesse eixo os registros referentes às eleições da Mesa Diretora, composição das comissões temáticas, constituição de grupos de trabalho, conflitos de representação e discussões sobre o Regimento Interno. O mapeamento dessa categoria permitiu verificar em que medida o tempo deliberativo do colegiado esteve voltado às disputas procedimentais internas ou à formulação e ao acompanhamento da política pública de assistência social.

3.4 Procedimentos de Análise Vocabular e Sintática

Após a categorização temática, o corpus documental foi submetido aos procedimentos de Análise de Conteúdo Vocabular e Sintática, utilizando ferramentas de processamento textual e análise lexical. A primeira etapa consistiu na extração automatizada do vocabulário presente nas atas e resoluções, gerando inventários de frequência absoluta e relativa das palavras constantes dos documentos. Essa etapa teve por objetivo identificar os principais núcleos de sentido e os termos mais recorrentes empregados na linguagem institucional do COMAS-SP durante o período analisado, conforme as técnicas de lexicometria aplicadas às políticas públicas descritas por Spink (2013).

O refinamento dos dados ocorreu mediante a delimitação das Unidades de Registro (UR) e das Unidades de Contexto (UC), conforme preconizado por Bardin (2011). As Unidades de Registro corresponderam às palavras-chave e aos respectivos radicais semânticos, como "aprovar", "rejeitar", "fiscalizar", "recurso", "parceria", "entidade" e "fundo". As Unidades de Contexto compreenderam os parágrafos e segmentos textuais nos quais essas expressões estavam inseridas, permitindo captar o sentido político das manifestações e o contexto em que foram empregadas.

A análise sintática concentrou-se no exame das estruturas gramaticais presentes nas pautas, propostas e manifestações registradas nas atas. Investigou-se a recorrência de construções frasais imperativas, passivas e condicionais associadas às manifestações dos representantes governamentais e da sociedade civil. Esse procedimento buscou identificar se a linguagem institucional refletiu um ambiente deliberativo caracterizado pela argumentação horizontal ou se reproduziu padrões de predominância da linguagem técnico-administrativa, em diálogo com as categorias de assimetria discursiva propostas por Fairclough (2001).

A integração entre os resultados da análise vocabular e a Matriz de Categorização Temática viabilizou a realização de testes lexicais por meio do cruzamento entre a frequência de ter-

mos considerados críticos — como "divergência", "rejeição" e "pedido de vista" — e as macrocategorias analíticas estabelecidas. Esse procedimento teve por finalidade verificar se a intensidade dos conflitos discursivos variou conforme a natureza das matérias submetidas à deliberação, permitindo identificar padrões de concentração dos debates e zonas de maior tensão institucional, em consonância com o modelo de rastreamento de evidências documentais proposto por Pires (2011).

4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Este capítulo apresenta os achados empíricos decorrentes da aplicação do protocolo metodológico sobre os registros oficiais do Conselho Municipal de Assistência Social de São Paulo (COMAS-SP) no período de 2021 a 2024. A análise foi conduzida sob a perspectiva tridimensional da matriz de categorização de Bardin (2011), complementada por escrutínio lexicométrico (Spink, 2013) e pela observação de assimetrias sintáticas (Fairclough, 2001). Os dados foram extraídos e tratados de forma automatizada e integral a partir do repositório digital oficial do município, e são aqui discutidos à luz das teorias sobre democracia deliberativa, efetividade participativa e institucionalismo discursivo apresentadas no referencial teórico.

4.1 Composição do Corpus e Divergências de Registro

O desenho metodológico original previa a análise de um universo amostral de 120 atas de reuniões plenárias e 64 resoluções do COMAS-SP. Contudo, a execução do protocolo de coleta autônoma (web scraping) nos portais institucionais da Prefeitura de São Paulo revelou um cenário documental distinto, marcado por um volume superior de resoluções e por lacunas na publicização das atas.

O corpus efetivamente coletado e analisado compõe-se de 353 documentos, sendo 105 atas e 248 resoluções, todos processados com sucesso via extração de texto integral. A discrepância numérica decorre de dois fatores. Primeiramente, o conselho emitiu um volume de resoluções quase quatro vezes maior do que o inicialmente estimado (248 contra 64). Em segundo lugar, verificou-se a ausência de publicização de determinadas atas no portal oficial: as atas nº 02, 04, 15 e 16 do ano de 2021 não foram localizadas nos repositórios, e as atas nº 29 a 33 do ano de 2022 constam sob o status "aguardando aprovação". Diante disso, optou-se pela inclusão censitária de todos os documentos publicamente acessíveis no período, garantindo a integridade e a validade ecológica da amostra (n = 353).

A própria ausência ou morosidade na publicização de atas constitui, do ponto de vista do controle social, um obstáculo à ação comunicativa preconizada por Habermas (2012). Quando o registro da deliberação não é tempestivamente disponibilizado à esfera pública, a capacidade de a sociedade civil exercer o controle sobre os atos governamentais é estruturalmente mitigada, reforçando a assimetria informacional destacada por Tatagiba (2005).

4.2 Distribuição Temática e Padrões Decisórios

A aplicação da matriz de categorização revelou a prevalência temática nos dois gêneros documentais analisados. Os documentos foram classificados em três macrocategorias: Orçamento e Financiamento (MC1), Regulação e Fiscalização da Rede (MC2), e Dinâmica Político-Organizacional Interna (MC3). Essa classificação permitiu mapear os "padrões decisórios" do conselho, conforme o modelo analítico proposto por Gurza Lavalle, Voigt e Serafim (2016).

As atas plenárias (espaço do debate) concentram-se fortemente nas macrocategorias MC2 (47,6%) e MC3 (47,6%), com a discussão orçamentária (MC1) ocupando a posição dominante em apenas 4,8% das reuniões. Em contraste, as resoluções (espaço da deliberação formalizada) apresentam um perfil distinto: 50,8% são voltadas à organização interna (MC3), seguidas por 35,9% dedicadas a orçamento e financiamento (MC1), enquanto a regulação da rede (MC2) representa 17,3% dos atos normativos.

Essa assimetria sugere que, embora o colegiado invista expressiva carga de debate na regulação das Organizações da Sociedade Civil (OSCs) e na fiscalização da rede parceira (MC2), o produto final de sua deliberação formal incide primariamente sobre sua própria organização (MC3) e sobre a chancela de contas e repasses fundo a fundo (MC1). A tipologia decisória das resoluções reforça esse achado: das 248 resoluções emitidas, apenas 3 (1,2%) estabelecem "Diretrizes de Política" socioassistencial de caráter estrutural.

Este padrão decisório empírico alinha-se ao conceito de "confluência perversa" articulado por Dagnino (2002). O conselho demonstra uma atuação marcadamente operacional e procedimental, voltada ao gerenciamento de inscrições de entidades e aprovação burocrática de repasses (o projeto gerencial-neoliberal de desoneração estatal e regulação do terceiro setor), em detrimento de uma postura formuladora de macropolíticas públicas de ampliação de direitos (o projeto democrático-participativo). Como adverte Sposati (2007), a complexidade da rede socioassistencial privatista consome a energia do conselho, transformando-o em uma câmara de regulação de balcão.

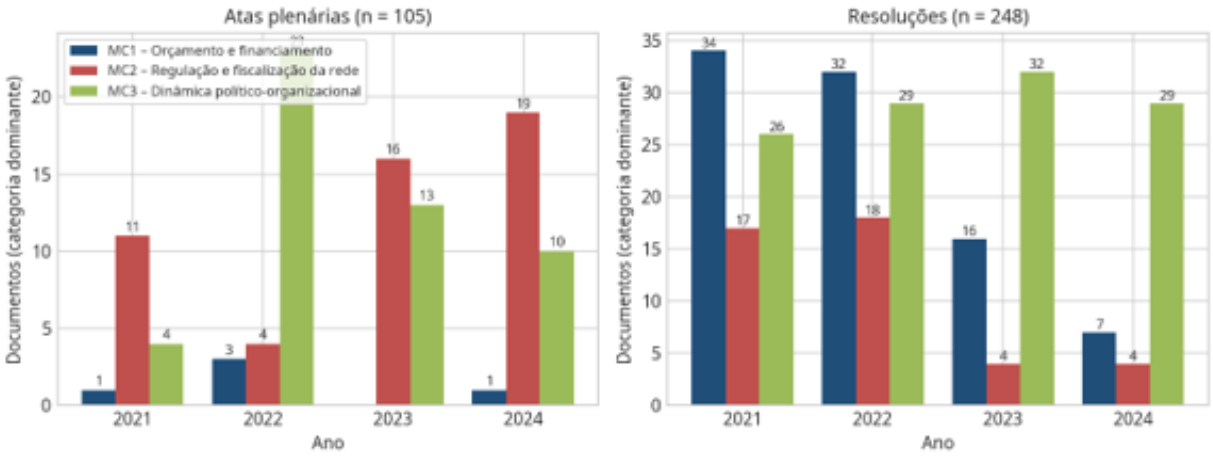


Figura 1 – Distribuição anual das macrocategorias temáticas dominantes no corpus COMAS-SP (2021–2024).
Fonte: elaborada pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

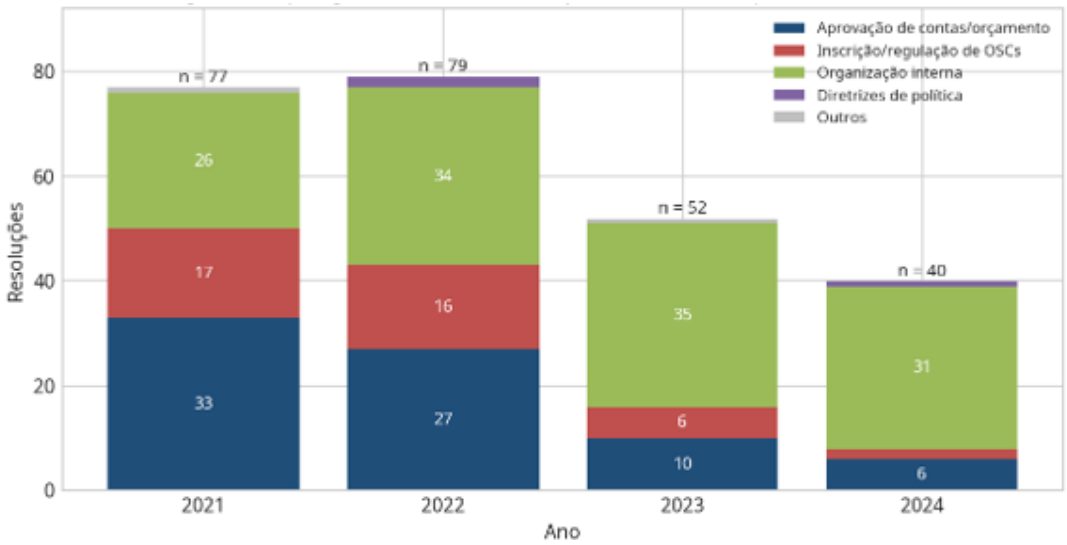


Figura 2 – Tipologia decisória das resoluções do COMAS-SP por ano (2021–2024).
Fonte: elaborada pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

4.3 Zonas de Atrito e o Esvaziamento do Consenso

A análise lexicométrica cruzada com a matriz de categorização permitiu mapear as zonas de atrito no interior do conselho. A conflitualidade foi mensurada pela incidência de termos críticos — divergência, rejeição, pedido de vista, abstenção, voto contrário e denúncia — nos debates registrados nas atas. O teste qui-quadrado de independência revelou uma associação estatisticamente significativa entre a natureza da matéria e a eclosão do conflito ($\chi^2 = 72{,}87$; $p < 0{,}001$).

A Macrocategoria 2 (Regulação e Fiscalização) é o epicentro da conflitualidade no COMAS-SP. Dos pedidos de vista registrados no quadriênio, 81% ocorreram em atas dominadas pela pauta regulatória. Da mesma forma, 73% das menções a "divergência" e 65% das "abstenções" concentram-se nesta categoria. Os pedidos de vista operam, nestes casos, como mecanismos procedimentais de freio ou dilatação do tempo decisório frente a impasses sobre a certificação de organizações.

A evolução temporal dessas unidades de registro aponta para um desgaste na capacidade de pactuação do colegiado. O volume de "abstenções" saltou de 2 ocorrências em 2021 para 183 em 2024. A taxa de rejeição face às aprovações nas atas acompanhou essa deterioração: enquanto em 2021 a razão era de 75 rejeições para cada 100 aprovações, em 2023 o conselho registrou mais marcas de rejeição (421) do que de aprovação (418), atingindo uma taxa de 100,7%.

Esses dados materializam as assimetrias de poder descritas por Tatagiba (2005). Quando a sociedade civil não consegue pautar a formulação da política, seu poder de agência retrai-se para o dissenso procedimental (votos contrários e abstenções) frente à pauta regulatória imposta pelo Estado. O conselho torna-se, assim, uma arena tensionada por interesses concorrentes (Avritzer, 2008), onde o atrito micro-regulatório substitui a deliberação substantiva.

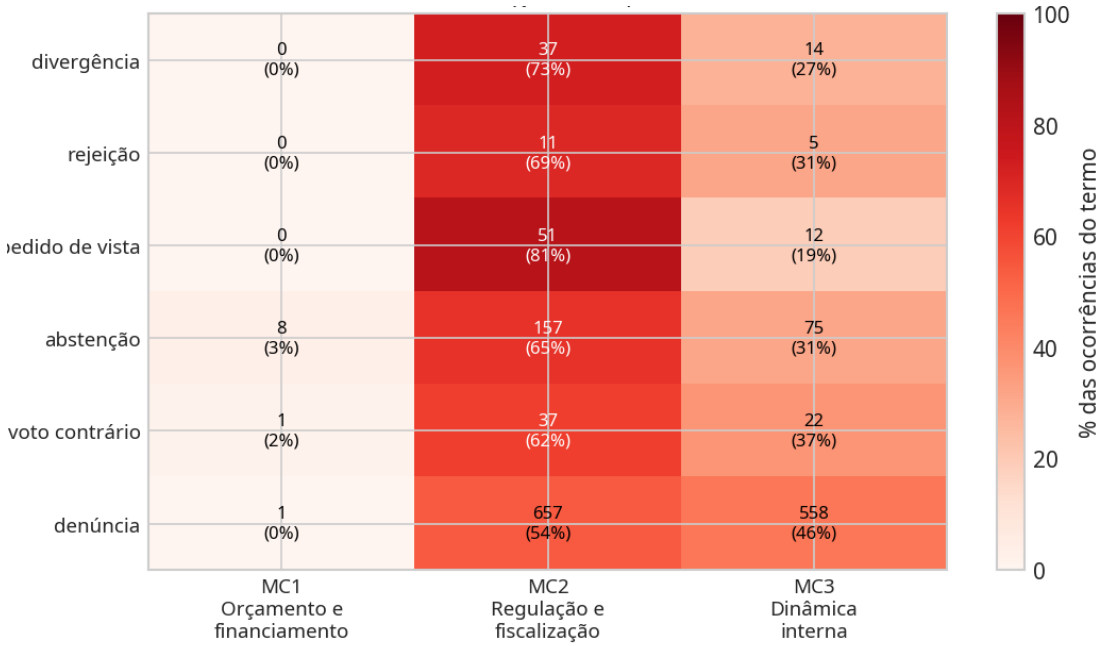


Figura 3 – Zonas de atrito socioestatal: termos críticos × macrocategoria dominante das atas.
Fonte: elaborada pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

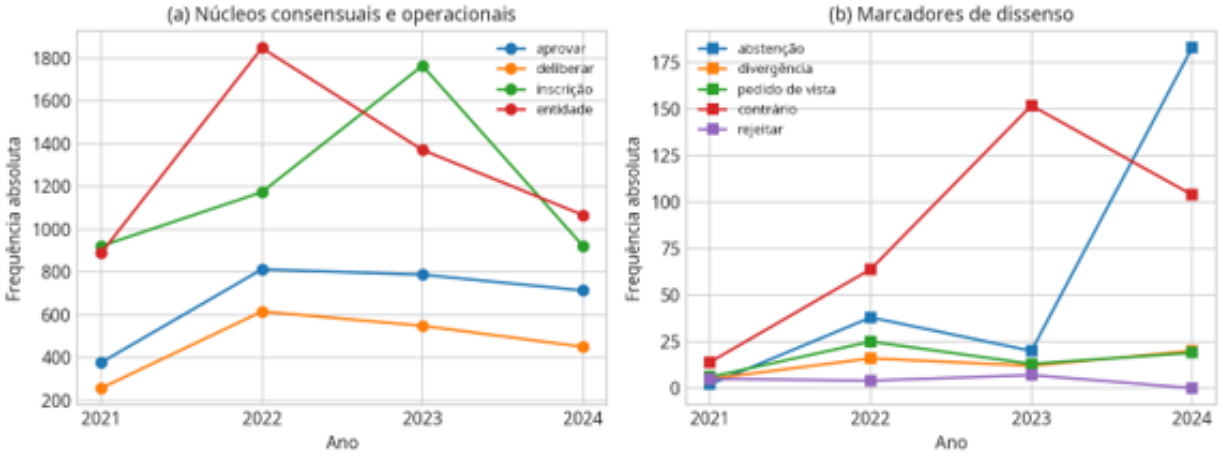


Figura 4 – Evolução anual das Unidades de Registro no corpus COMAS-SP (2021–2024).
Fonte: elaborada pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

4.4 Assimetria Discursiva e o Monopólio da Proponência

A análise sintática evidenciou a assimetria discursiva entre os gêneros documentais produzidos pelo COMAS-SP, dialogando com as categorias propostas por Fairclough (2001). As resoluções utilizam construções imperativo-deônticas (ex.: deverá, fica obrigado, determina) a uma taxa média de 2,9 ocorrências por mil palavras, volume significativamente superior ao das atas (0,6/mil). Inversamente, as atas são dominadas pela voz passiva (ex.: foi apresentado, foram relatados), com média de 5,1 ocorrências por mil palavras, denotando um registro descritivo e reativo.

Essa reatividade discursiva reflete o monopólio da agenda. A análise de proponência revela um domínio quase absoluto do Poder Público na definição das pautas do conselho. No cômputo geral das atas (2021–2024), o governo (SMADS, Secretaria, Poder Público) figura como agente proponente em 1.363 ocorrências, contra apenas 50 menções equivalentes partindo da sociedade civil. A incidência ativa da sociedade civil na proposição de pautas corresponde a exíguos 3,5% do total.

Como postula Wampler (2011), a efetividade das instituições participativas depende da disposição do Poder Executivo em partilhar a autoridade decisória. Os dados demonstram que, no COMAS-SP, essa partilha é incipiente. A burocracia estatal detém a hegemonia técnica e informacional, definindo o que será debatido. A baixa participação civil, aliada ao fato de que apenas 42,7% das resoluções emitidas chegam a ser formalmente citadas nos debates das atas, sugere um processo de desacoplamento: o Estado propõe e redige as normas, enquanto a plenária paritária

consome sua energia política na reação a essas proposições, confirmando o risco de esvaziamento político do controle social.

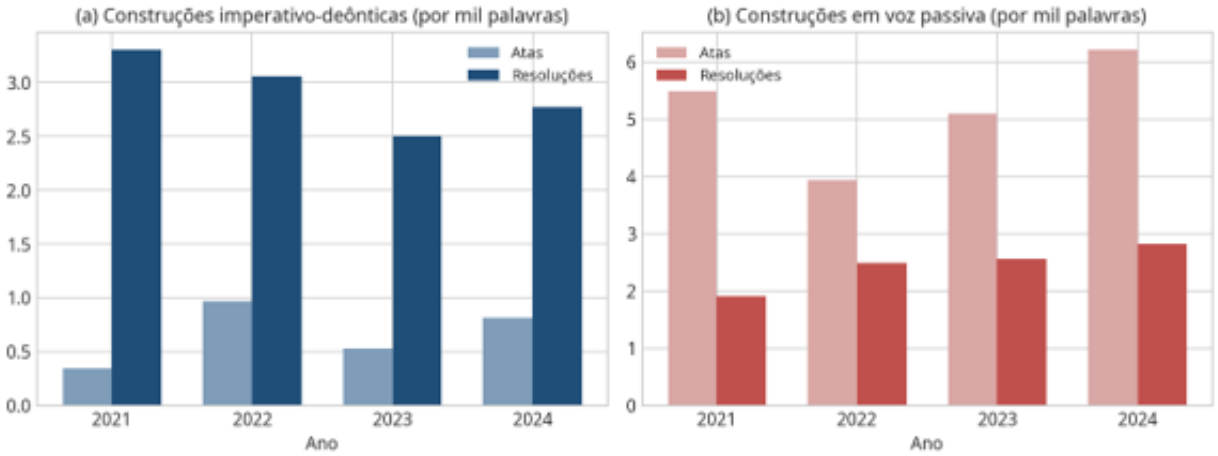


Figura 5 – Assimetria discursiva entre gêneros documentais do COMAS-SP (2021–2024).
Fonte: elaborada pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa analisou a contribuição empírica do Conselho Municipal de Assistência Social de São Paulo (COMAS-SP) para a governança da política socioassistencial, a partir da decodificação temática e vocabular de sua produção documental deliberativa no período de 2021 a 2024. A execução do protocolo metodológico sobre um corpus censitário de 353 documentos (105 atas e 248 resoluções) permitiu superar as análises puramente normativas, oferecendo um diagnóstico quantificável sobre os padrões decisórios da instituição.

Os achados empíricos respondem ao problema de pesquisa demonstrando que a atuação do COMAS-SP afeta a governança da política socioassistencial de forma predominantemente procedimental, homologatória e reativa. A aplicação da Matriz de Categorização Temática revelou uma assimetria funcional: enquanto as resoluções (o produto formal da deliberação) concentram-se na organização interna do próprio conselho e na aprovação orçamentária, as atas (o processo de debate) são consumidas pela regulação e fiscalização micro-institucional das entidades parceiras do terceiro setor. O conselho atua, na prática, como uma instância de regulação de balcão, dedicando exíguos 1,2% de suas resoluções à formulação de diretrizes estruturais de política pública.

A integração dos dados lexicométricos ao referencial teórico confirmou as hipóteses da literatura sobre as assimetrias de poder nos espaços participativos. O mapeamento da proponência da agenda evidenciou que a sociedade civil detém uma capacidade residual de proposição (apenas 3,5% das menções nas atas), frente à hegemonia técnica e informacional do Poder Público. Desprovida da capacidade de pautar a formulação da política, a representação civil exerce sua agência predominantemente pelo dissenso procedimental. Isso explica o esvaziamento progressivo do consenso ao longo do quadriênio estudado, materializado na explosão do número de abstenções e na elevação das taxas de rejeição face às aprovações, especialmente nas zonas de atrito ligadas à fiscalização da rede.

Conclui-se, portanto, que o desenho institucional do COMAS-SP, embora garanta a paridade formal e o cumprimento dos ritos burocráticos exigidos pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS), não tem sido suficiente para assegurar a deliberação substantiva e a democratização do poder decisório. A governança observada caracteriza-se por um modelo de desacoplamento, no qual o Estado propõe e normatiza, enquanto o conselho reage e homologa.

Do ponto de vista acadêmico, o estudo contribui para a literatura de políticas públicas ao demonstrar a viabilidade e o rigor da aplicação de métodos automatizados de análise de conteúdo e lexicometria sobre acervos documentais oficiais. Sob o aspecto aplicado, os resultados indicam aos gestores e conselheiros a urgência de uma revisão das práticas regimentais do COMAS-SP, visando desburocratizar a pauta colegiada e devolver à instância participativa sua vocação originária: a formulação e o controle estratégico da política de assistência social na maior metrópole do país.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, C.; CARLOS, E.; SILVA, M. K. Efetividade da participação nos conselhos municipais de assistência social do Brasil. Opinião Pública, v. 22, n. 2, p. 250-285, 2016.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. Opinião Pública, v. 14, n. 1, p. 43-64, 2008.

BARDIN, L. Análise de conteúdo. São Paulo: Edições 70, 2011.

CELLARD, F. A análise documental. Em: POUPART, J. et al. A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis: Vozes, 2012.

CRESWELL, J. W.; CRESWELL, J. D. Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto. Porto Alegre: Penso, 2017.

DAGNINO, E. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

FAIRCLOUGH, N. Discurso e mudança social. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

FLICK, U. Introdução à pesquisa qualitativa. Porto Alegre: Artmed, 2009.

GIL, A. C. Como elaborar projetos de pesquisa. São Paulo: Atlas, 2019.

GURZA LAVALLE, A.; VOIGT, J.; SERAFIM, L. O que fazem os conselhos e quando o fazem? Padrões decisórios e o debate dos efeitos das instituições participativas. Dados, v. 22, n. 3, p. 609-650, 2016.

HABERMAS, J. Teoria do agir comunicativo. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.

JACCOUD, L. (Org.). A construção de uma política de Estado: a assistência social no Brasil. Brasília: Ipea, 2009.

PIRES, R. R. C. Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011.

SÁ-SILVA, J. R.; ALMEIDA, C. D.; GUINDANI, J. F. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. Revista Brasileira de História & Ciências Sociais, v. 1, n. 1, p. 1-15, 2009.

SPINK, M. J. P. Práticas discursivas e produção de sentidos no cotidiano: aproximações teóricas e metodológicas. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2013.

SPOSATI, A. A menina PETI e o menino SAÊ: o desafio da gestão do SUAS. São Paulo: Cortez, 2007.

TATAGIBA, L. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. Revista de Sociologia e Política, n. 25, p. 209-213, 2005.

WAMPLER, B. Adoção e sucesso do orçamento participativo no Brasil. Em: PIRES, R. R. C. (Org.). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011.

YAZBEK, M. C. As ambiguidades da assistência social brasileira após dez anos de LOAS. São Paulo: Cortez, 2004.

YIN, R. K. Estudo de caso: planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman, 2015.